

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA  
Faculdade de Ciências e Tecnologia  
Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS.**

**Olhar sobre o conflito da barragem do Baixo Sabor**

Judit Sanfeliu Sans

Dissertação apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da  
Universidade Nova de Lisboa para a obtenção do grau de Mestre em  
Engenharia e Gestão da Água

Orientadora: Professora Doutora Lia Vasconcelos

Lisboa, 2010



## AGRADECIMENTOS

A concretização deste estudo só foi possível graças ao apoio e colaboração de várias pessoas, a quem quero deixar os meus reconhecidos agradecimento:

A professora Lia Vasconcelos, orientadora deste trabalho, pelo sábio suporte e pela enorme confiança e paciência.

Aos meus pais, pelo seu incansável apoio e disponibilidade, e pelos aconselhamentos oportunos durante o período de realização desta dissertação.

Aos professores António Carmona Rodrigues e Joanaz de Melo, pela dedicação do seu valioso tempo e pela ajuda e esclarecimentos que me deram.

Às minhas amigas: Cláudia Henriques, Cláudia Veríssimo e Mara Sé, pela sua dedicação e ajuda na correcção gramatical e sintáctica do trabalho.

Aos meus companheiros e amigos da associação GAIA, pelo seu suporte e companhia, sobretudo durante a visita na região de Trás-os-Montes

E,

ainda a todos aqueles, que de uma maneira ou de outra, contribuíram para que esta dissertação se cumprisse.



## SUMÁRIO

Hoje em dia o termo “Crise da água” é um tema de preocupação global e são numerosas as ideias para garantir a sustentabilidade deste recurso. Para isso é preciso assegurar um processo alargado de sensibilização, consciencialização e responsabilização cidadã. Este facto, está reflectido na Directiva Quadro da Água (DQA) que estabelece a estrutura de acção no contexto das políticas da água para os Estados Membros da União Europeia, onde a participação pública se torna numa componente chave na gestão das bacias hidrográficas. Em Portugal os mecanismos de participação pública praticados são os que correspondem a legislação na área do ambiente, e são maioritariamente as consultas públicas ou o acesso do público à informação. Neste trabalho aborda-se uma possível metodologia de avaliação dos processos de participação pública, baseada na análise de discursos, de espaços e de níveis de participação. Analisa-se um caso de estudo Português actual e que envolve participação pública entorno os recursos hídricos, sendo este o processo decisivo da construção da barragem do Baixo Sabor. Conclui-se que no processo decisivo desta barragem, abriram-se os espaços participativos obrigatórios pela lei no referente à consulta do Estudo de Impacte Ambiental (EIA). Identificam-se os pontos fracos deste processo, sendo: (1) só foram abertos espaços passivos, (2) a participação ocorreu no final do processo decisivo, (3) pretendia-se uma participação com alto nível técnico-científico, (4) rigidez de posição por parte do governo, (5) pouco envolvimento da população local, (6) uma abordagem muito localizada quanto à decisão sobre barragens (7) faltando considerar o problema que envolve os recursos hídricos como um problema complexo. Uma vez analisado este processo participativo, afirma-se que a metodologia utilizada para a análise de processos participativos poderá ser aplicada a qualquer processo para aferir a qualidade do mesmo. Finalmente, considera-se que ainda é preciso mais conhecimento e vontade de implementação de mecanismos de envolvimento activo da população nos processos de decisão pública, de forma a encontrar óptimas soluções aos problemas complexos da sociedade, aproveitando o potencial de diálogo da sociedade civil.

**Palavras-Chave:** participação pública, gestão da água, sociedade civil, avaliação de processos participativos.



## SUMARY

Nowadays the term "water crisis" is a topic of global concern and there are numerous ideas for ensuring the sustainability of this resource. To do this we must ensure a wide ranging awareness, awareness and civic responsibility. This fact is reflected in the Water Framework Directive (WFD) which provides the framework for action in the context of water policies to the Member States of the European Union, where public participation becomes a key component in the management of watersheds. In Portugal, the public participation mechanisms applied are those corresponding to legislation in the environmental area, and are mostly public consultations or public access to information. In this study, is approached one possible methodology for evaluating public participation processes, based on the analysis of discourses, spaces and levels of participation. We analyze a Portuguese case of study involving current public participation around water, this is the decisive process of building the dam of *Baixo Sabor*. We conclude that the decisive process of this dam, opened the participatory spaces required by law in respect to consultation of the Environmental Impact Assessment (EIA). Are identified the weaknesses of this process, being: (a) passive open spaces, (2) involvement occurred late in the decisive process, (3) participation with a high scientific-technical knowledge required, (4) rigidity of position by the government, (5) little involvement of local people (6) a very localized approach regarding the decision on dams and (7) missing consideration that the problem involving water as a complex problem. On reviewing this participatory process, it is stated that the methodology used for the analysis of participatory processes can be applied to any process for measuring quality. Finally, it is considered that is still needed more knowledge and willingness to implement mechanisms for active involvement of the population in public decision processes, in order to find optimal solutions to complex problems of society, embracing the potential of civil society dialogue.

**Keywords:** social participation, water management, civil society, evaluation of participatory processes.





## SIMBOLOGIA E NOTAÇÃO

ADERCI	Associação de Desenvolvimento Local, Rural e Cultural de <i>Cidadelhe</i>
AHAC	Aproveitamento Hidroeléctrico do Alto Côa
AHBS	Aproveitamento Hidroeléctrico do Baixo Sabor
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
BCC	Betão Compactado com Cilindro
CA	Comissão de Avaliação
CCDRC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CE	Comissão Europeia
COAGRET	<i>Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases</i>
CPPE	Companhia Portuguesa de Produção de Electricidade
DGE	Direcção Geral de Energia
DQA	Directiva Quadro da Água
EIA	Estudo de Impacte Ambiental
EU	União Europeia
GEOTA	Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente
IA	Instituto do Ambiente
IEP	Instituto de Estradas de Portugal
INAG	Instituto Nacional da Água
NEPA	Grupo de Estudos e Protecção do Ambiente da UTAD
ONG	Organização Não Governamental
ONGA	Organização Não Governamental de Ambiente
PNBEPH	Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico
PSL	Plataforma Sabor Livre
QUERCUS	Associação Nacional de Conservação da Natureza
REFER	Rede Ferroviária de Portugal
RNT	Resumo Não Técnico
SEP	Sistema Eléctrico do Serviço Público
SGA	Sistema de Gestão Ambiental
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UTAD	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
ZPE	Zona de Protecção Especial



## ÍNDICE DE MATÉRIAS

1	INTRODUÇÃO .....	1
1.1	Enquadramento e justificação do tema .....	1
1.2	Objectivos e âmbito da dissertação .....	2
1.3	Organização e pesquisa .....	3
1.4	Metodologia .....	4
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....	7
2.1	Sociedade civil e sistemas de democracia .....	7
2.2	Governância e participação pública .....	10
2.2.1	Actualidade do conceito de participação pública e governância .....	14
2.2.2	Formatos, espaços e tipologias de participação .....	15
2.2.3	Avaliação do processo participativo .....	18
2.2.4	Condicionantes da participação pública .....	20
2.2.5	Vantagens de uma gestão participada .....	23
2.3	Enquadramento histórico da participação pública em Portugal .....	25
2.4	Conflitos complexos da sociedade .....	35
2.5	Conflito dos recursos hídricos e importância da participação da cidadania. ....	37
3	DESCRIÇÃO DO CASO DE ESTUDO .....	41
3.1	Bacia do Douro e sub-bacia do Sabor .....	41
3.2	Conflito referente à barragem do Baixo-Sabor .....	44
3.2.1	Argumentos de justificação do empreendimento .....	44
3.2.2	Impactes ambientais associados ao projecto .....	56
3.2.3	Medidas compensatórias associadas ao AHBS .....	57
3.2.4	Características finais do projecto .....	59
3.3	Definição de actores .....	62
3.4	Historial em termos de participação pública .....	67
4	RESULTADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS .....	83
4.1	Espaços disponibilizados .....	83
4.2	Participação no final do processo .....	84
4.3	Participação pretendida com alto nível técnico e político .....	85
4.4	Rigidez de posição por parte do governo .....	85
4.5	Pouco envolvimento da população local .....	86
4.6	Abordagem das decisões de barragens à nível local .....	87
4.7	Abordagem redutora para um problema complexo .....	88
5	SUCESSOS DIFERENCIADOS .....	89
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	91
	BIBLIOGRAFIA .....	95
	APÊNDICE .....	101



## Índice de Figuras

Figura 1: Abordagem do processo de participação e as tipologias possíveis .....	15
Figura 2: Níveis de participação.....	17
Figura 3: Organograma do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, com destaque em cinza dos espaços de participação e/ou consulta pública associados aos decretos-lei n. ° 45/94 e n.º151/95. ....	28
Figura 4: Origem dos representantes dos utilizadores de água nos Conselhos de Bacia..	30
Figura 5: Relações que se podem estabelecer para gerar um processo de cultura da água.	39
Figura 6: Representação da bacia hidrográfica do rio Sabor e a área de influência da barragem do Baixo Sabor.....	42
Figura 7: Representação dos concelhos afectados pela barragem do Baixo Sabor .....	44
Figura 8: Esquema do funcionamento da barragem do Baixo Sabor .....	59

## Índice de Quadros

Quadro 1: Espaços de participação pública.....	16
Quadro 2: Críticas em termos dos limites e desafios à participação.....	21
Quadro 3: Descrição dos tipos de Planeamento .....	24
Quadro 4: Resumo de características da barragem do Baixo Sabor. ....	60
continuação .....	61
Quadro 5: Classificação de actores segundo a divisão de discursos de Vargas .....	65
Quadro 6: Classificação de actores segundo a divisão de discursos de Vargas .....	66
Quadro 7: Historial da barragem do Baixo Sabor .....	81
continuação .....	82

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Enquadramento e justificação do tema

Hoje em dia o termo “Crise da água” está na boca de muitos e são numerosas as ideias para garantir a sustentabilidade dos recursos hídricos. Tem-se verificado que podem, não só, ser aplicadas regras de mercado, como se tem visto ao longo dos últimos anos a necessidade de reforçar a responsabilidade pública e potenciar o envolvimento da população para garantir com êxito a sustentabilidade deste recurso. Para isso é preciso assegurar um processo alargado de sensibilização, consciencialização e responsabilização dos cidadãos. Este facto está reflectido na Directiva Quadro da Água (DQA) que estabelece a estrutura de acção no contexto das políticas da água para os Estados Membros da União Europeia, onde a participação pública se tornou numa componente chave na gestão das bacias hidrográficas.

A DQA refere-se à participação como aquela específica à “consulta” e “acesso do público à informação”, visando o “envolvimento activo” dos cidadãos e de todas as partes interessadas na produção, revisão, e actualização da gestão da bacia hidrográfica.

Esta directiva pretende que as soluções respondam às exigências de cada contexto local e, cita que as decisões “devem ser tomadas tão próximo quanto possível das localidades onde a água é afectada e usada” e que a “prioridade deve ser dada à acção no âmbito da responsabilização do Estado Membro através do desenvolvimento de programas de medidas ajustados às condições regionais e locais”. A gestão da água é uma tarefa complexa que não pode ser enfrentada apenas pela regulamentação e fiscalização, mas exige a organização e co-construção da sociedade, que vive de perto os problemas ambientais e é afectada pelas condições e decisões sobre os recursos hídricos.

Em Portugal, os mecanismos de participação pública praticados correspondem à legislação na área do ambiente e, são maioritariamente as consultas públicas ou o acesso do público à informação. Vasconcelos (2004) faz referência à ideia que as pessoas envolvidas nas arenas da política da água – funcionários públicos, especialistas na área dos recursos hídricos, ambientalistas, agricultores e outros utilizadores de água – têm sobre os mecanismos são incipientes e ineficazes na gestão e implementação das políticas ambientais em geral.

São vários os argumentos e considerações que fazem referência à dificuldade de implementação de metodologias de participação. Por um lado, há argumentos que referem à falta de vontade que a população tem em participar neste tipo de processos, por outro lado a população queixa-se que as suas contribuições nos processos consultivos têm pouca influência e justificam que o Governo não está interessado em ouvi-los, tendo, portanto, estes processos apenas uma função decorativa. Por este motivo, considera-se que a sociedade actual encontra-se num conflito entre o que é institucionalmente obrigatório e o direito e dever de uma cidadania activa.

## **1.2 Objectivos e âmbito da dissertação**

Nesse sentido e, tendo em conta o referencial teórico analisado, foi escolhido um caso de estudo português, actual e que envolveu participação pública em torno dos recursos hídricos. Este consta na análise da participação pública, que houve no processo decisivo da construção da barragem do Baixo Sabor. Para orientar o estudo foram estabelecidas as seguintes questões:

- *Houve processos participativos propostos pelo governo português no processo decisivo da barragem do Baixo Sabor?*
- *Qual foi a participação predominante no processo?*
- *Porquê houve este tipo de participação?*
- *Qual foi o envolvimento da cidadania, e em concreto da população local? Porquê?*



Levantadas estas questões, o trabalho pretende compreender o processo participativo do empreendimento do Baixo Sabor, tentar abordar uma metodologia de análise e avaliação do processo participativo e reflectir sobre pontos a trabalhar no futuro para melhorar este tipo de processos.

## **1.3 Organização e pesquisa**

No primeiro capítulo apresentam-se os objectivos do trabalho e o respectivo enquadramento metodológico.

Com a revisão de literatura efectuada no segundo capítulo, procurámos orientar e fundamentar a investigação, tratamos algumas questões referentes à governância e participação pública, referindo a actualidade dos conceitos, formatos e tipologias de participação, avaliação do processo participativo e aspectos positivos e negativos de uma gestão participada. Também neste capítulo refere-se o enquadramento histórico da participação pública em Portugal e abordam-se os conflitos complexos da sociedade, dando ênfase ao conflito dos recursos hídricos e à importância da participação da pública como ferramenta de mitigação dos conflitos.

No terceiro capítulo, apresenta-se o caso de estudo do Baixo Sabor, descrevendo os principais dados ambientais e socioeconómicos da região. A seguir abordam-se os principais pontos do conflito e faz-se uma análise dos actores que tiveram espaço no processo decisivo da barragem. Finalmente, descreve-se o historial participativo que envolveu o conflito da barragem.

O quarto capítulo visa sintetizar e discutir os resultados do trabalho, procurando analisá-los, relacioná-los e confrontá-los entre si; de forma a obter uma abordagem conjunta dos diferentes aspectos de participação pública referidos no trabalho, os discursos, espaços e tipologias de participação.

No quinto capítulo, pretende-se identificar os aspectos que fez, do caso de estudo escolhido, um processo diferenciado.

Nas considerações finais do estudo, elabora-se uma breve síntese dos principais resultados e equaciona-se um conjunto de aspectos que poderão contribuir de forma positiva para o futuro. Também se faz uma abordagem de uma metodologia de avaliação de processos participativos e sugere-se um seguimento às linhas a seguir no futuro.

## **1.4 Metodologia**

O caso de estudo centra-se nos espaços de participação previstos pela legislação que surgem no processo iniciado em 1995, com a negociação e participação de organizações da sociedade civil em torno da construção da barragem do Baixo Sabor, e seu impacto e comprometimento na utilização sustentável dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Douro. Este caso foi escolhido devido à riqueza de informações e à mobilização cidadã a nível nacional e o forte envolvimento das instâncias locais, nacionais e até as internacionais.

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre a actualidade dos conceitos de participação pública e democracia deliberativa e dos tipos de participação existentes na sociedade. Foram também sintetizados os pontos fortes e fracos da democracia participativa segundo a visão de vários autores.

A seguir foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a temática da participação social nas políticas públicas em Portugal, sobre a bacia hidrográfica do Douro e especificamente do Rio Sabor e sobre o conflito à volta da barragem. Simultaneamente, foi realizada pesquisa documental nos órgãos governamentais e nos organismos relacionados com a gestão da água, analisando não só as legislações referentes ao sector, assim como as estratégias, mecanismos e instrumentos de participação da sociedade civil organizada.

A pesquisa de informação e de conhecimento sobre o conflito contou com:

- Biblioteca da Universidade Nova de Lisboa e RUN (Repositório da Universidade Nova de Lisboa) com um grande acervo de teses e publicações sobre o tema, além de uma ampla bibliografia que contribuiu para o referencial teórico da tese.
- Biblioteca do Instituto da Água, onde foram disponibilizadas informações sobre as características físicas e hidrográficas da bacia do Sabor.
- Documentos disponibilizados através da Internet pelos principais órgãos de Governo, relacionados com a área em estudo, incluindo documentos relativos às medidas de controlo ambiental.
- Contacto com a Plataforma do Sabor Livre. Os membros desta plataforma disponibilizaram informação referente ao historial de iniciativas e actividades que organizaram ao longo do processo.
- Documentos disponibilizados pelas Organizações Não Governamentais do Ambiente (ONGA's);
- Efectuaram-se visitas técnicas às obras de construção da Barragem do Baixo Sabor e ao entorno do reservatório, o que permitiu a avaliação “in loco” das condições actuais do empreendimento;
- Resumo Não Técnico do AIA comparada dos Aproveitamentos Hidroeléctricos do Baixo Sabor e do Alto Côa, disponível na *web* da Agência Portuguesa do Ambiente. Informação sobre o processo de consulta;
- Consulta ao Centro de documentação da Agência Portuguesa do Ambiente. Onde foram disponibilizados o Resumo Não Técnico do AIA Comparada dos Aproveitamentos Hidroeléctricos do Baixo Sabor e do Alto Côa e o Relatório da Consulta Pública deste AIA;
- Foram realizadas entrevistas informais com pesquisadores e actores da gestão das águas e do ambiente;
- Documento: Sabor de Despedida;

- Vários artigos e livros de cientistas e investigadores, nacionais e internacionais, que abordam a gestão e da crise dos recursos hídricos com uma visão crítica e que fazem referência à participação da sociedade civil como um mecanismo de solução para essa crise.

Finalmente pretendeu-se compreender e avaliar o processo decisivo do empreendimento da barragem do Baixo Sabor e não dos resultados, abordando uma possível metodologia de avaliação da participação pública, baseada na análise dos discursos que apareceram, os espaços que foram abertos para a participação e os níveis de participação que houve ao longo de todo o processo decisivo.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 Sociedade civil e sistemas de democracia

O termo “sociedade civil” têm sido utilizado, no discurso público universal, durante a história. Veiga (2007) assinala vários autores que estudaram e definiram o conceito de sociedade civil, entre eles destaca Antonio Gramsci, por este dar um referencial de sociedade civil que auxilia a compreensão da participação como oferta de políticas públicas sectoriais descentralizadas.

A descrição de sociedade civil, segundo Gramsci, foi interpretada por alguns autores, entre outros Giovanni Semeraro e Carlos Nelson Coutinho.

Semeraro e Coutinho (1999) interpretam a definição que Gramsci fez da seguinte forma: para Coutinho o conceito de sociedade civil pode-se resumir como: “uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia, e por isso, ela não é o “outro” do Estado, mas – justamente com a “sociedade política” ou o “Estado-coerção” – um dos seus inalienáveis momentos”.

Semeraro interpreta a definição de sociedade civil como:

*“o lugar onde se decide a hegemonia, onde se confrontam diversos projectos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direcção geral na economia, na política e na cultura. No seio da sociedade civil existe disputa pela hegemonia que se baseia na melhor ideologia e meios para estabelecer tal direcção acima das outras possíveis – além de contar com uma forma específica de economia social.”*  
(Semeraro, 1999; p. 82)

Semeraro (1999) estaca a seguinte observação de Gramsci:

*“[...] não há pressupostos mais apropriados para entender a sociedade civil como terreno surpreendente e aberto às determinações dos homens, que podem criar tanto formas de democracia e de participação das massas, valorizando a riqueza de suas iniciativas, como também podem instaurar formas de “revolução passiva” e até “totalitarismo ideológico” que chegam a neutralizar as organizações da*

*sociedade civil*”. (Semeraro, 1999)

Gramsci definiu a sociedade civil num contexto histórico e político específico, por este motivo Veiga (2007) faz referência a outros autores que dão uma visão mais contemporânea da sociedade civil. Destaca Touraine, do qual sublinha a sua visão de interligação de conceitos como: Estado, Sociedade Política e Sociedade Civil, para poder chegar a entender a democracia. Veiga (2007) cita, na página 38 da obra dele, a definição que Touraine faz sobre os três conceitos:

*“[...] entendo aqui por Estado os poderes que elaboram e defendem a unidade da sociedade nacional diante das ameaças e problemas externos ou internos, em relação também ao seu passado e futuro, portanto, à sua continuidade histórica. É mais do que um poder executivo: é igualmente administração. O sistema político tem uma função diferente, a saber: elaborar a unidade a partir da diversidade, e por conseguinte, subordinar a unidade às relações de força que existem no plano da sociedade civil, reconhecendo o papel dos partidos políticos que se interpõem entre os grupos de interesses ou as classes e o Estado [...]. A sociedade civil não se reduz a interesses económicos; é o domínio dos actores sociais que são orientados por valores culturais e, ao mesmo tempo, por relações sociais, muitas vezes conflituosos” (Touraine, 1996, p.63).*

Touraine (1996) não é o único autor que faz referência à democracia e a sociedade civil como conflituosos. Ele refere literalmente que *“a democracia pressupõe o conflito”*. Veiga (2007) interpretando, Touraine vincula que ele não considera o conflito como uma expressão negativa, considera que é um fruto inevitável do confronto da multiplicidade de indivíduos, grupos e interesses que coexistem na sociedade e que só a democracia pode colocar em debate. O autor também reflecte que o conflito é inevitável, mas indissociável da democracia, chegando mesmo a ser a sua base sólida, pois é através dele que os diferentes grupos sociais confrontam-se e debatem, expressando as suas identidades. Identidades essas que devem ser respeitadas e que representam interesses que podem chegar ao plano político e ser conduzidas até o Estado. Assim, para o autor, o sistema político não é acessível directamente à sociedade civil – a não ser pelo voto, que nem sempre é assim tão consciente. Não se trata, portanto, de crer que o sufrágio universal é

o único caminho para a democracia, uma vez que se tem mostrado uma crise de representação política nas últimas décadas, cujos interesses pessoais dos dirigentes, e de aumento de seu próprio poder, têm-se sobreposto aos interesses sociais.

Veiga (2007) também cita as três dimensões que para Touraine constituem a democracia: (1) respeito pelos direitos fundamentais, (2) cidadania e (3) representatividade dos dirigentes políticos. Conclui que a democracia garante as condições para a formação do sujeito, que é capaz de resistir a toda lógica de dominação e de lutar pela sua liberdade não como individualidade, mas como reconhecimento do outro também como sujeito, o que permite não só a sua autonomia, mas, também, a sua actuação como cidadão em nome da democracia. Cidadão não apenas criado a partir das instituições e com interesses colectivos acima dos privados, mas cidadão como sujeito político.

Os sistemas democráticos permitem, mais ou menos, estabelecer uma ligação entre o Estado e a sociedade civil, autores como Lowry (2009) fazem referência à democracia deliberativa. Esta baseia-se no princípio da comunicação racional proposta por Jürgen Habermas, que afirma que duas ou mais pessoas confrontadas com um problema chegam de forma natural a um acordo ou consenso se lhes é permitido deliberar segundo um “discurso ético”. Os fundamentos do discurso ético estão baseados no seguinte: em primeiro lugar, toda pessoa capacitada para deliberar tem de participar; em segundo lugar, é permitido a toda a pessoa expressar novos argumentos ou críticas e finalmente, todos os participantes têm igual poder na deliberação.

Habermas definiu o conceito de democracia participativa, a definição pode variar mas o conceito geral é que a deliberação deveria ser o processo prioritário para as tomadas de decisões políticas. Este conceito é muito diferente ao conceito actual de democracia, onde a votação é o mecanismo central da toma de decisão.

A democracia deliberativa vai além da consulta pública, por um lado existem democratas deliberativos que estão mais convencidos defendendo o papel activo da população no processo de decisão e a participação pública como uma ferramenta que ajuda a cidadania

interagir com o governo e a criar políticas públicas, por outro lado existem os mais críticos que apenas reconhecem o role dos políticos eleitos e dos especialistas. Lowry (2009)

Luskin e Fishkin (2008) dizem que:

*“A democracia participativa pode fazer que a cidadania esteja mais informada, interessada, participativa, eficaz, confiante, democrática e sociotrópica”<sup>1</sup>*

## **2.2 Governância e participação pública**

Veiga (2007) cita na sua tese:

*“ A literatura sobre o tema da participação fala frequentemente da sua larga utilização pelas mais variadas instituições sociais na contemporaneidade, embora muitos autores salientam que a participação é usada com diferentes significados, por vezes contraditórios, e a sua operacionalização segue diferentes formatos.”*  
(Veiga, 2007; p.43)

Day (1997) especifica que o conceito de participação na esfera política data da década 60, embora o tema seja recorrente da história. Veiga (2007) resume que o desconhecimento das bases teóricas da participação está associado à sua apropriação recente como instrumental das políticas públicas sectoriais para o alcance de determinados objectivos, não permitindo mais do que uma construção fragmentada da cidadania e levando a uma série de equívocos do envolvimento social no âmbito da gestão pública. Entretanto a literatura sobre o tema não distingue entre a abordagem mais usual da participação individual do cidadão e aquela que é atribuída aos actores colectivos da sociedade civil, menos teorizada.

---

1 “the deliberative democracy can make citizens more informed, interested, participatory, efficacious, trusting, supportive of democracy and sociotropic” (Fishkin, Luskin; 2008; p. 10)



Arnstein (1969) já definia a participação como:

*“um termo categórico para o poder do cidadão, é a redistribuição de poder que permite a cidadãos, actualmente excluídos do processo político e económico, a ser deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual os pobres participam na determinação de como as informações são compartilhadas, como as metas políticas são definidas, como são alocados os recursos fiscais, como os programas são operados e como os benefícios são parcelados. Em suma, é o meio pelo qual eles podem induzir a uma reforma social significativa.”*<sup>2</sup>

Bordenave (1983) considerou que a participação não deve ser empreendida apenas como instrumento para solução de problemas específicos, pois não tem:

*“[...] somente uma função instrumental na co-direcção do desenvolvimento pelo povo e o governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição. Através da participação, a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente dela e próximo dela”* (Bordenave, 1983; p. 56)

Mais recentemente Gohn (2005) definiu a participação como: *“um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica, agregando força sócio-política a esse grupo ou acção colectiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova”*.

---

2      *“a categorical term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic process, to be deliberately included in the future. It is the strategy by which the have-nots join in determining how information is shared, goals and politics are set, tax resources are allocated, programs are operated and benefits are parceled out. In short, it is the means by which they can induce significant social reform.”* (Arnstein;1969; p. 216)

Segundo Houtzager e Lavallo (2010), a sociedade civil organizada está a exigir o seu direito a ter representação nas democracias contemporâneas, o que destabiliza as ideias que se tinham durante muitos anos sobre a legitimidade da democracia.

A representação das instituições da sociedade civil que fazem a ligação com as instituições públicas e concorrem para a competência com os órgãos legislativos, estão a inquietar e a suscitar a incerteza entre os líderes políticos eleitos e os teóricos da democracia e de facto entre os próprios líderes da sociedade civil. Houtzager e Lavallo (2010) referem ainda que a gestão participativa é avançada como um complemento ou mesmo alternativa para as instituições da democracia representativa.

Muramachi e Wykt (2009) introduzem o conceito de governância, definindo-a como um mosaico de concentração da autoridade. Assim também, literatura recente sobre democracia participada e em particular aquelas que falam de “empowered” governância participativa, como a de Fung e Wright (2003), são optimistas ao pensar que a democracia tende a aprofundar-se; instituições participativas estão a permitir o acesso ao estado aos grupos que historicamente tinham pouca ou nenhuma representatividade. Fung e Wright (2003) consideram que é muito positivo que a governância participativa quebre o monopólio dos partidos e instituições que durante o século XX tinham a exclusividade na representação pública.

A governância participativa inclui a tentativa de encorajar e estimular o envolvimento de *stakeholders*<sup>3</sup> nos processos de decisão. Assim Edelenbos, Schie e Gerrits (2009) definem governância interactiva como o envolvimento de todos os tipos de *stakeholders* (ex: cidadãos, ONG's, companhias privadas e políticos) desde o início do desenvolvimento, determinação e implementação das políticas públicas. Também diz que um dos principais motivos, pelo qual os *stakeholders* são envolvidos nas tomadas de decisão, passa por reduzir o poder de veto que os vários actores sociais têm, melhorando a qualidade da tomada de decisão ao utilizar a informação e os interesses de vários actores, reduzindo, assim a distância entre os cidadãos e os políticos.

---

3 Segundo Bryson (2003) o termo *stakeholders* refere-se aos indivíduos, grupos ou organizações interessados e afectados pela decisão, e que devem ser considerados pelos gestores e planeadores.

Nas últimas décadas esta separação crescente entre os cidadãos e a vida pública não causou um esvaziamento da participação, com excepção da participação política. Pelo contrário, como cita Vasconcelos (2001):

*“houve a abertura crescente de espaços de participação directa na tomada de decisões – a chamada democracia directa que propicia um envolvimento de diferentes actores nos espaços públicos, mas que, ao mesmo tempo se constitui como arena fragmentada , associada aos processos de reforma do Estado cuja base é a descentralização de políticas quase sempre sectoriais.”*

Houtzager e Lavallo (2010) analisam o que a literatura refere sobre democracia participativa e sobre o papel que a sociedade civil tem nas instituições de governância participada, em concreto a participação directa dos cidadãos. Assim, resumem que parte da literatura considera que a participação directa dos cidadãos nega ela mesma a ideia de representatividade, já que se baseia no envolvimento directo no processo de decisão de políticas, aos cidadãos que podem ser afectados ou beneficiados por estas políticas, o que faz que eles estejam presentes, não como representantes da sociedade, se não deles próprios. Neste caso, a forte normativa de participação directa, especifica uma importante realidade, as instituições de participação têm que estar compostas por associações da sociedade civil e não por cidadãos individuais, desta forma garante-se que os participantes no processo venham a representar interesses, valores e identidades de um grupo de cidadãos e não os seus próprios interesses.

Day (1997) também faz referência a um papel activo e participativo da cidadania nos processos de decisão, por exemplo destaca a necessidade de envolvimento activo da cidadania no processo de planeamento territorial e descreve a visão que se tem da participação pública de forma metafórica, como:

*“A ideia de participação cidadã é um pouco como comer espinafre: em princípio ninguém é contra, porque bom para um mesmo”<sup>4</sup> Day (1997)*

---

4 “The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you” (Day; 1997; p. 1)

E adiciona, que a participação pública refere-se ao direito que todos os cidadãos têm de se envolverem nos processos de decisão, utilizando mecanismos formais ou informais.

Nesse sentido, Vasconcelos (2001, 2004) e Vasconcelos *et al* (2005) defendem a participação no processo decisório como o envolvimento de vários *stakeholders* com igualdade de condições de negociação num processo de diálogo aberto, no qual os interesses são mais importantes que as posições na construção colaborativa de soluções.

Como cita Day (1997), a participação pública é uma fonte de informação e interesses de todos os participantes e é provável que nas decisões resultantes destes processos os interesses públicos sejam satisfeitos e por essa razão sejam aceites mais facilmente. Porque e, como ela refere: “Collective decisions are more easily accepted by the individual, and a sense of belonging in the community will be fostered”.

### **2.2.1 Actualidade do conceito de participação pública e governância**

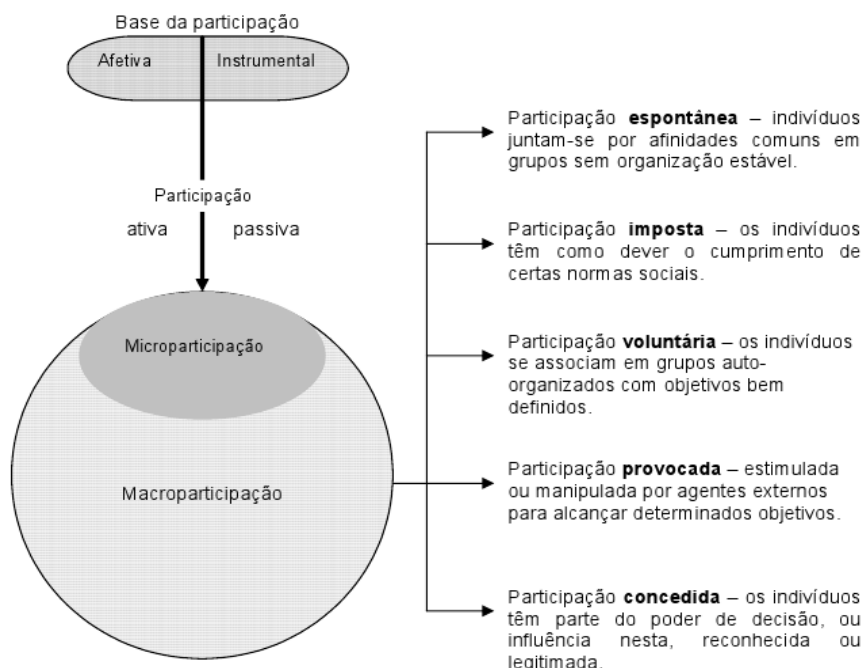
Na actualidade, existe maior esperança na democracia deliberativa. Lowry (2009) justifica isto com o acesso às tecnologias de informação e comunicação como computadores pessoais, telemóveis, maior acesso à Internet e outros; o que facilita a transmissão de informação e conhecimentos de forma muito mais simples e rápida. A internet, por exemplo, possibilita uma participação instantânea, a grande escala e por períodos de tempo prolongados.

Apesar da intenção de criar governância interactiva, existe uma falta de conexões institucionais entre os processos interactivos de decisão e os processos de decisão regulares que o sistema governamental segue, do que resulta que os conteúdos de ambos processos muitas vezes não estejam relacionados, já que valores, opiniões, interesses e soluções que surgem do processo interactivo não têm significado neste sistema. Edelenbos, Schie e Gerrits (2009) afirmam que na perspectiva da democracia

tradicional, os políticos tentam controlar todo o processo governamental, embora a democracia participativa pretenda dar autonomia aos *stakeholders* para se organizarem e terem um papel activo no processo.

## 2.2.2 Formatos, espaços e tipologias de participação

Recorrendo a diferentes abordagens teóricas, Bordenave (1983) destaca o papel educativo e emancipador da participação junto aos indivíduos e às colectividades, salientando que o descrédito nas representações políticas teriam levado cada vez mais os cidadãos a participarem na tomada de decisões. Para o autor, a participação é uma necessidade humana que é desenvolvida tanto a partir da prática, como também é conduzida de modo a satisfazer expectativas e cumprir objectivos consensualizados pelos participantes. A partir desta base afectiva e instrumental, inicialmente gera-se a microparticipação em espaços de convívio social e depois a macroparticipação no espaço público, podendo esta última assumir diferentes formatos, conforme enunciados na figura 2.1.



*Figura 1: Abordagem do processo de participação e as tipologias possíveis.  
Fonte a partir de Bordenave (1983).*

Entretanto, ao fazer-se a diferenciação entre a microparticipação – onde os indivíduos se associam ou participam em instituições sociais básicas ou associações; e a macroparticipação – em que os indivíduos como sujeitos se tornam actores dos eventos políticos e sociais do seu tempo, o autor defende que não se pode esperar uma adequada participação social (macro) sem que a sociedade tenha uma base de microparticipação.

Olhando para os contextos do processo de decisão, usando a estrutura proposta por Bryson *et al* (1992), verificamos que, existem várias formas de ligação entre a acção pública e a estrutura social. Bryson (1992) afirma que a liderança não deve ditar directamente o que a população tem ou não tem de fazer, controlando o *bedrock*<sup>5</sup> social, pelo contrário devem influenciar a forma de acção e a estrutura social. O autor propõe usar os três tipos básicos da acção social: a comunicação, a formulação e implementação de política, e a adjudicação. Assim acontece a interligação entre actores que estão reforçados e influenciados pelas normas e recursos das situações específicas. Bryson (1992) chama à prática social que resulta da comunicação como: o desenho e uso de fóruns; à prática social que resulta da criação de políticas públicas como: o desenho e uso de arenas; à prática social que resulta da regulação normativa da conduta como: o desenho e uso de *courts*<sup>6</sup>. No quadro 2.1, encontram-se resumidas as definições que Bryson (1992) deu a cada um destes espaços e alguns exemplos.

*Quadro 1: Espaços de participação pública. Fonte a partir de Bryson (1992)*

<b>Espaços</b>	<b>Descrição</b>	<b>Exemplos</b>
<b>Fóruns</b>	Prática de união de actores onde se cria comunicação, diálogo e troca de ideias; através da discussão, debate ou deliberação	Discussão de grupos, sessões de brainstorming, debates formais, audiências públicas, etc.
<b>Arenas</b>	Espaço de participação de actores numa delimitada actividade que forma parte de um processo que cria políticas públicas. Tendo como resultado decisões conjuntas.	Concelhos das cidades, comités executivos, etc.
<b>Courts</b>	Prática de julgamento ou avaliação de políticas ou condutas em relação a leis e normativas, normalmente como medida de resolução de conflitos.	Tribunais de opinião pública, tribunais formais: tribunal supremo, tribunais internacionais, etc.

5 Fundamento, alicerce

6 Tribunais

Em todo processo decisivo a população pode ser envolvida em vários níveis, sendo mais ou menos activa a participação social. Na figura 2.2 apresentam-se os diferentes níveis de participação existentes, segundo Vasconcelos (2004). Em todos os casos trata-se da participação antes de se ter realizado um projecto. O nível mais baixo de participação é aquele denominado como participação informativa, neste tipo de participação a população envolvida só é informada sobre os acontecimentos, planos ou obras já decididos. No escalão a seguir, na participação *de esclarecimento*, a organização dá resposta às questões colocadas pelos participantes. Segue-se um nível com mais envolvimento da cidadania, o processo de *consulta*, onde a instituição organizadora ouve as propostas e ideias dos participantes e pode ou não tê-las em consideração na tomada de decisão. A seguir temos a participação por *incentivos*, onde os participantes nas sessões organizadas cooperam por incentivos. Os outros dois tipos de participação, a *funcional* e a *interactiva*, têm em comum o facto de as pessoas participarem em conjunto, na primeira para atingir objectivos predefinidos e, no caso da participação interactiva vai além dos objectivos, esta pretende estabelecer acções que dêem resposta aos objectivos e interesses que se definem no processo. Por último existe a participação *mobilizadora*, a qual é o tipo de envolvimento da cidadania com iniciativas totalmente independentes das instituições externas.

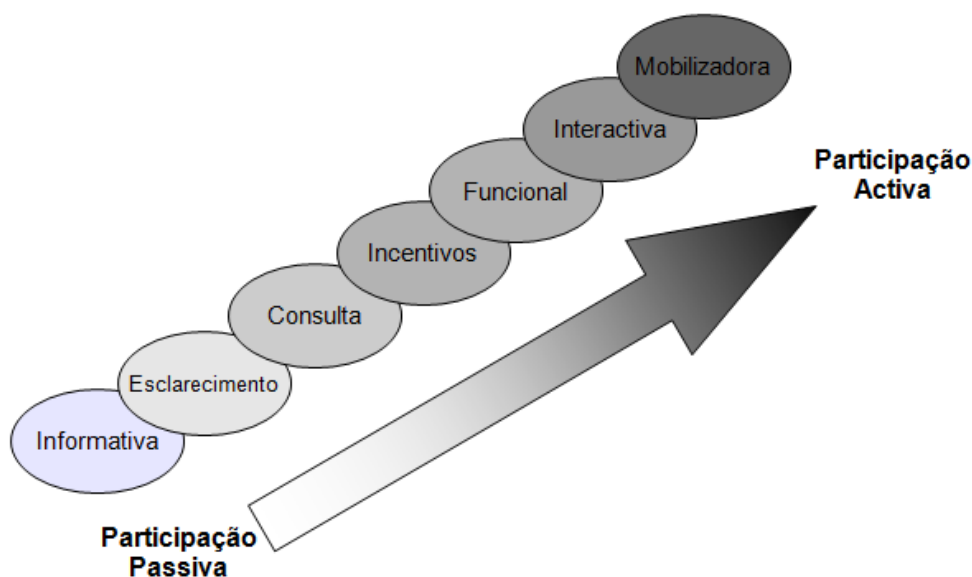


Figura 2: Níveis de participação. Fonte a partir de Vasconcelos (2004)

### **2.2.3 Avaliação do processo participativo**

Para poder abordar um sistema de avaliação Edelenbos, Schie e Gerrits (2009) definem várias ligações entre o processo de governância interactiva e as diferentes instituições governamentais, envolvidas nos processos decisórios, para assim se poder avaliar as oportunidades e dificuldades dos processos participativos. Estas ligações são as seguintes: política, executiva, profissional e plano de acção política.

- A ligação política é definida como aquela que existe entre o processo de governância participativa e o estado.
- A ligação executiva corresponde àquela que existe entre o processo de governância participativa e as instituições executivas e administrativas existentes. Entende-se, por exemplo, que existe ligação entre o processo e as instituições executivas quando um ministro ou um representante da câmara municipal têm um papel activo no processo sem fazer uso da sua autoridade.

Quando o envolvimento das instituições executivas é melhor Edelenbos, Schie e Gerrits (2009) afirmam que os líderes encorajam e envolvem-se mais no processo de participação pública, levando as contribuições dos participantes mais a sério quando tomam decisões políticas e usam tempo e recursos para implementar os resultados do processo.

- A ligação profissional entende-se como a relação entre o processo de governância participativa e o conhecimento técnico facilitado pelos profissionais.

Nos processos em que os técnicos e profissionais estão envolvidos activamente, existe intercâmbio recíproco de informação entre eles e os cidadãos.

- A ligação com o plano de acção política é aquela que relaciona o processo de governância participativa com as instituições democráticas.

Esta ligação considera-se importante para que o processo interactivo de participação seja bem incorporado dentro do plano de acção política.



Com esta divisão de ligações, os autores definem uma valorização da qualidade destas ligações para poderem avaliar a qualidade geral do processo participativo. Para cada ligação define-se se a ligação é forte, moderada ou débil e são descritas da seguinte forma:

- A ligação política:
  - Ligação débil: quando os políticos se mantêm afastados do processo participativo e só tomam parte nele quando têm que controlar os resultados, uma vez o processo está finalizado.
  - Ligação moderada: quando os políticos estabelecem as condições para o processo participativo, monitorizam-no de perto e controlam os resultados na conclusão do processo.
  - Ligação forte: quando os políticos seguem de perto o processo e também participam (escutam e debatem), para além de incorporarem na aplicação das suas políticas os resultados do processo interactivo.
- A ligação executiva:
  - Ligação débil: quando os executivos conhecem o processo e apoiam-no, mas não participam activamente nele.
  - Ligação moderada: quando os executivos conhecem o processo, apoiam-no, não participam activamente nele, mas estão bem informados sobre o processo.
  - Ligação forte: quando estão activamente envolvidos no processo, organizando as reuniões interactivas e respondendo a dúvidas sobre o processo.
- A ligação profissional:
  - Ligação débil: quando os profissionais se mantêm afastados dos stakeholders e não consideram legítimo o conhecimento destes.
  - Ligação moderada: os profissionais tem em consideração o conhecimento dos stakeholders, mas tendem a melhorá-lo com base na sua experiência.

- Ligação forte: os profissionais levam em consideração o conhecimento dos stakeholders, não reagem de forma defensiva perante os “in-puts” destes e estão activos no processo participativo.
- A ligação com o plano de acção política:
  - Ligação débil: quando as políticas existentes sobre o tema em discussão não são conhecidas nem são consideradas no percurso do processo participativo.
  - Ligação moderada: quando as políticas existentes sobre o tema em discussão são conhecidas, mas não são decisivas no percurso do processo participativo.
  - Ligação forte: quando as políticas existentes sobre o tema em discussão são conhecidas e determinam a forma como vai evoluir o processo participativo.

Este sistema de avaliação é apropriado no caso de existir formatos de participação que sejam de nível superior aos formatos passivos e informativos.

## 2.2.4 Condicionantes da participação pública

Segundo Vasconcelos, Marques e Martinho (2005), são vários os mitos que dificultam a implementação de processos participativos activos:

*“(a) espera-se que a sociedade civil participe num nível técnico; (b) os documentos que subsidiarão a decisão devem estar previamente decididos/finalizados antes de serem submetidos a apreciação pública; (c) as pessoas não sabem como participar; (d) apenas devem participar aqueles que têm capacidade; (e) ampla participação causa entropia; (f) participação põe em risco o trabalho técnico e qualificado; (g) o conhecimento técnico é o mais relevante para a decisão; (h) o poder político é ameaçado pela participação; (i) pessoas, grupos ou instituições controversas não devem ser envolvidas; (j) todas as pessoas devem participar em todas as etapas; (k) quando as pessoas participam elas pensam só em interesses próprios e nunca no bem colectivo; (l) apenas informar já significa promover a participação; (m) só existe um formato de participação” (Vasconcelos et al, 2005; p.4)*

Na obra Veiga (2007) faz-se referência aos limites e desafios que a participação pública tem demonstrado até o momento, no que respeita aos espaços e mecanismos de participação e as pessoas envolvidas nos processos. No quadro 2.2 pode se identificar estes limites e desafios:

*Quadro 2: Críticas em termos dos limites e desafios à participação.  
Fonte a partir do trabalho de Veiga (2007)*

Limites e desafios à participação concernente à:		
Proponentes	Espaços/Mecanismos	Envolvidos
- Falha na comunicação interna e falta de consenso quanto à participação.	- Falta de infra-estrutura e suporte à organização dos espaços	- Excesso de demandas
- Falta de planeamento adequado	- Problemas de representatividade: não estão presentes todos os grupos necessários à decisão	- Desconfiança quanto à incorporação dos resultados da participação.
- Falta de financiamento adequado para a participação	- Problemas de legitimidade: os grupos que participam não podem responder pela decisão perante a sociedade.	- Dificuldade de entendimento das informações e desconhecimento das temáticas.
- Excesso de informações técnicas, linguagem pouco acessível	- Aparece poder decisório, mas não na prática corrente.	- Necessidade de maior margem de tempo para a mobilização social, e definição de consensos.
- Cumprimento dos prazos e tempo de acção favorecidos pela capacidade institucional	- Ausência de grupos minoritários ou despreparados, mais relevantes quanto à decisão	- Desigualdade de forças entre os grupos mais influentes e os menos influentes na decisão.
- Manipulação e cooptação dos envolvidos para atender os interesses do proponente	- Lentidão na tomada de decisão	- Dificuldade na partilha de poder com grupos minoritários.
- Contradição entre e intra níveis hierárquicos e técnicos na aceitação da participação.	- Controle da disponibilização da informação	- Interesses conflituosos
- Apoio somente aos grupos que cooperam com os interesses do proponente	- Procedimentos burocráticos e pouco esclarecidos para a tomada e efectivação da decisão.	- Dificuldades financeiras para locomoção até o local de reuniões ou para organizar reuniões de consenso entre o segmento.
- Controle do processo para que os resultados não destroem os interesses do proponente	- Baixo número e capacidade de pessoal envolvido com o processo participativo	- Limitações na produção de informação técnica que possa contrapor estudos técnicos propostos
- Problemas com a disponibilidade de informação.	- Fomentar mais a disputa do que a negociação	

Aqueles que são mais a favor do movimento para que as estruturas de tomada de decisão e que têm incutida uma boa participação pública, encontram preocupações perante possíveis dificuldades e efeitos destrutivos. Por exemplo, quando a participação pública estiver no formato de participação mobilizadora e houver um número elevado de cidadãos envolvidos, pode ser criado espaço para gerar um conflito político mais do que um consenso, podendo afectar a estabilidade social.

Outras razões pelas quais se tem dúvidas sobre a eficácia da participação pública, podem resumir-se nas seguintes (Day (1997)):

1. Há quem defenda que os resultados da participação pública não reflectem o agregado de interesses e preferências de todos os cidadãos, porque relativamente poucas pessoas têm resultado com estes processos. Uma das razões é o facto das pessoas tendem a participar nas secções como sujeitos individuais e não como representantes do colectivo.
2. A participação nos processos decisórios é um luxo, já que requer capacidades, recursos, dinheiro e tempo que muitos cidadãos não têm.
3. A diferença a nível de tempo de dedicação ao processo e a nível de conhecimento entre técnicos e cidadãos é muito elevada. Por esta razão, julga-se que a cidadania não está qualificada para fazer uma contribuição significativa no processo de decisão.
4. A falta de envolvimento dos cidadãos quando acham que o tema que está em discussão não é directamente do seu interesse.
5. Existe o perigo que sejam dirigidos e executados programas de participação pública estratégicos pela burocracia e não aqueles motivados pelos políticos ou por iniciativas de cidadania, isso pode ocasionar uma perversão da democracia e uma falta de aceitação dos processos participativos.
6. Os interesses de um grupo de pessoas mediante uma óptima participação e descentralização, não elimina o poder do governo, mas transfere-o para mãos privadas, o que pode levar ao perigo de que as políticas se movam só no interesse de privados, aumentando assim ao perigo de corrupção.

Existem também aqueles que duvidam da capacidade de envolver as comunidades minoritárias, pobres e com pouca educação nos processos participativos. Sanders (1997) por exemplo acha que embora todos os participantes deste processo estejam dispostos a oferecer o tempo, capacidades e dinheiro de forma equitativa, a crua realidade revelaria que as ideias de algumas pessoas iam ter um peso maior do que as ideias de outras. Este autor também argumenta que o facto de as pessoas terem prejuízos as inclina a ouvirem uns argumentos e não outros. Além de mais quando Sanders fala da “online public participation”, define o conceito de “the digital divide”, que se refere ao *gap* entre os dois segmentos da população: os que têm acesso às tecnologias e aqueles que não têm. Estes últimos ficam fora do processo e são considerados minorias, pobres e com pouca educação (Sanders (1997) e Lowry (2009)).

### **2.2.5 Vantagens de uma gestão participada**

Lia Vasconcelos afirma (Vasconcelos, 2004) que a necessidade crescente que todos sentimos de resolver problemas de maior complexidade, em contextos de grande incerteza, havendo mais conhecimento em circulação e com maior número de factores e actores a serem integrados no processo, o processo de decisão tradicional tem que ser ajustado para responder a esta complexidade crescente. Ela também assegura que quando utilizada adequadamente a participação pode trazer contributos importantes para o processo de decisão e diminuir o grau de conflito.

Anteriormente, Day (1997) avaliou os efeitos positivos do envolvimento de cidadãos na tomada de decisões, não eficientemente comprovados e a capacidade dos diferentes indivíduos e grupos sociais em contribuírem adequadamente para a construção de soluções colaborativas. Para a autora, trata-se de um desafio compatibilizar, de um lado, o planeamento alicerçado na burocracia, envolvendo o conhecimento científico especializado e a racionalidade técnica e do outro o interesse de democratização da gestão pública, sobretudo quando estão envolvidas concepções ingénuas da democracia e da complexidade social. Assim, a participação idealizada pode ser entrópica e gerar

conflitos quando, na verdade, opta-se por instituí-la justamente para resolvê-los e tornar as decisões mais coerentes com as necessidades sociais. A autora define os tipos de planeamento existentes e afirma que no caso do planeamento colaborativo, os resultados obtidos são largamente aceites pela população local e na prática são mais facilmente implementados. A seguir apresenta-se no quadro 2.3 o resumo que a autora fez sobre os diferentes tipos de planeamento e destaca-se no caso do planeamento colaborativo o facto de se procurar a co-responsabilização social pela implementação da solução.

*Quadro 3: Descrição dos tipos de Planeamento. Fonte de Day (1997)*

<b>Tipo de planeamento</b>	<b>Descrição</b>
<b>Técnico-burocrático</b>	O planeamento é feito com base em informações técnicas e científicas para determinar as melhores alternativas com base em objectivos pré-identificados. Os planeadores entendem que a análise e modelagem de dados apontam a solução óptima para o problema. A participação neste modelo é tida como cumprimento às normas legais sem a integração dos conhecimentos locais na análise e solução do problema, não interferindo demasiadamente na escolha técnica.
<b>Influência política</b>	O planeador ou agência conduz o processo segundo interesses políticos dos participantes com maior poder. As alternativas apontadas podem ser benéficas para todos os participantes em pelo menos algum ponto, e geralmente são consideradas embora não seja por consenso. A participação neste modelo é indesejada e mesmo uma ameaça às condições pré-estabelecidas, ocorrendo somente após os acordos sobre as alternativas.
<b>Movimentos sociais</b>	O planeamento é influenciado pelas organizações ou movimentos sociais externos ao debate que actuam conjuntamente exercendo pressão sobre os planeadores com base na mobilização da opinião pública. As organizações procuram mais que contestar análises técnicas, baseando seus argumentos em sua própria visão do desenvolvimento. A participação neste modelo é a própria actuação dos grupos organizados da sociedade, que pode apresentar limitações devido a variedade de actores e interesses envolvidos.
<b>Planeamento colaborativo</b>	O planeamento é acompanhado de um diálogo entre as partes interessadas ( <i>stakeholders</i> ) cujo processo envolve o “empowerment” dos actores, respeito na inserção dos diferentes interesses e transparência nos debates sobre as alternativas que devem obter um consenso da maioria para serem consideradas como óptimas para a solução do problema. As ideias, informações e experiências dos participantes são consideradas na análise, e o establishment não é indiscutível. A participação nesse modelo deve abranger os mais variados grupos de interesses e não só apenas os tradicionalmente envolvidos no debate, buscando a co-responsabilização social pela implementação da solução.

Tirando partido da variedade de formatos de participação existentes, se utilizados de forma apropriada vão acrescentar mais-valias aos processos de decisão, nomeadamente para atingir a sustentabilidade. Se utilizadas adequadamente a participação pode trazer contributos importantes para o processo de decisão e diminuir o grau de conflito.

Como reflecte Vasconcelos:

*“As metodologias interactivas têm trazido mais-valias ao processo de decisão na área da sustentabilidade local. Os participantes frequentemente mencionam como positiva a possibilidade de interagir, de estabelecer redes, de trocar ideias dando importância ao que tinham aprendido com os outros (capital intelectual). Parcerias inesperadas (e.g., ONG e empresas) têm vindo a emergir respondendo aos interesses das duas partes e resolvendo problemas específicos (gerando capital social).”* (Vasconcelos; 2004; p. 13)

## **2.3 Enquadramento histórico da participação pública em Portugal**

No caso da participação prevista como um direito do cidadão, Veiga (2007) diz que além da Constituição Portuguesa, o país conta com várias referências em diplomas legais que garantem o acesso da sociedade à administração pública. Na obra dele faz referência ao enquadramento legal específico das ONG's em Portugal, através da Lei n.º 10/87 que regulamentava as Associações de Defesa do Ambiente – ADA, e da Lei n.º 19/94 para as Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) que actuam com a cooperação para o desenvolvimento local e internacional em países em vias de desenvolvimento. Estas leis nacionais foram consideradas das primeiras a envolver legalmente actores não políticos e técnicos no planeamento de políticas públicas.

A Lei n.º 10/87, promulgada na mesma sessão de promulgação da Lei de Bases do Ambiente (que também previa a intervenção da sociedade no domínio do ambiente), defendia os direitos de participação e intervenção das Associações de Defesa do Ambiente contra o Estado e a iniciativa privada, em defesa do ambiente (Lopes e Gaspar 1997).

A partir da consolidação da actuação em conjunto, as ONGA's também aprenderam a mobilizar parceiros à escala local, regional e internacional, não só para actuação conjunta frente à questão ambiental, como para participação nas diferentes iniciativas estatais de envolvimento da sociedade. Uma das grandes referências nos textos sobre participação em Ambiente em Portugal: a *Convenção de Aarhus*<sup>7</sup> sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais.

De facto, existem inúmeros espaços consultivos e instrumentos, contidos nas leis portuguesas, que garantem a participação nas decisões públicas. O quadro é amplo, mas a avaliação é que a contribuição dada pela sociedade, particularmente as ONGA's, é pouco considerada pelas autoridades, como defende Melo (1997) no caso dos processos de consulta pública do licenciamento ambiental, cujas decisões muitas vezes já são irreversíveis antes mesmo de serem submetidas à negociação social. Nesse caso, Veiga (2007) defende uma ideia de Vasconcelos, e afirma que é um problema associado à estrutura e concepção do processo de decisão.

Se concretizamos, a gestão das águas em Portugal foi desenvolvida de forma centralizada (Barraqué, 1995) passando por diversas reformas ao longo de quase um século (Serra, 2003). A gestão iniciou-se a partir de 1884<sup>8</sup> (INAG, 2006) e, durante os anos de regime autoritário (ditadura militar – 1926-33; Estado Novo – 1933-74), consolidou-se num modelo de gestão baseado no desenvolvimento de infra-estruturas hídricas e no controlo dos cursos de água para a geração de energia eléctrica e aproveitamentos hidroagrícolas, principalmente a partir da década de 40 (Veiga, 2007). Mais tarde, no início da década de 90, a geração de energia hidroeléctrica passou a abrir espaço a um novo paradigma ambiental vigente a partir da Lei de Bases do Ambiente – Lei n.º 11/87 (Serra, 2003), instituindo uma série de regulamentações importantes para as águas portuguesas, mas como afirma o autor, boa parte não foi posta em prática. Entretanto, como o autor destaca, esta lei defende, no seu artigo 3º, que “os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território, através dos órgãos competentes de administração central,

---

7 Aprovada em 1998 no âmbito da Comissão Económica para a Europa da ONU, entrando em vigor em Portugal em 2001.

8 Para ver a cronologia da gestão das águas entre 1884 até a criação do INAG, [www.inag.pt](http://www.inag.pt), bem

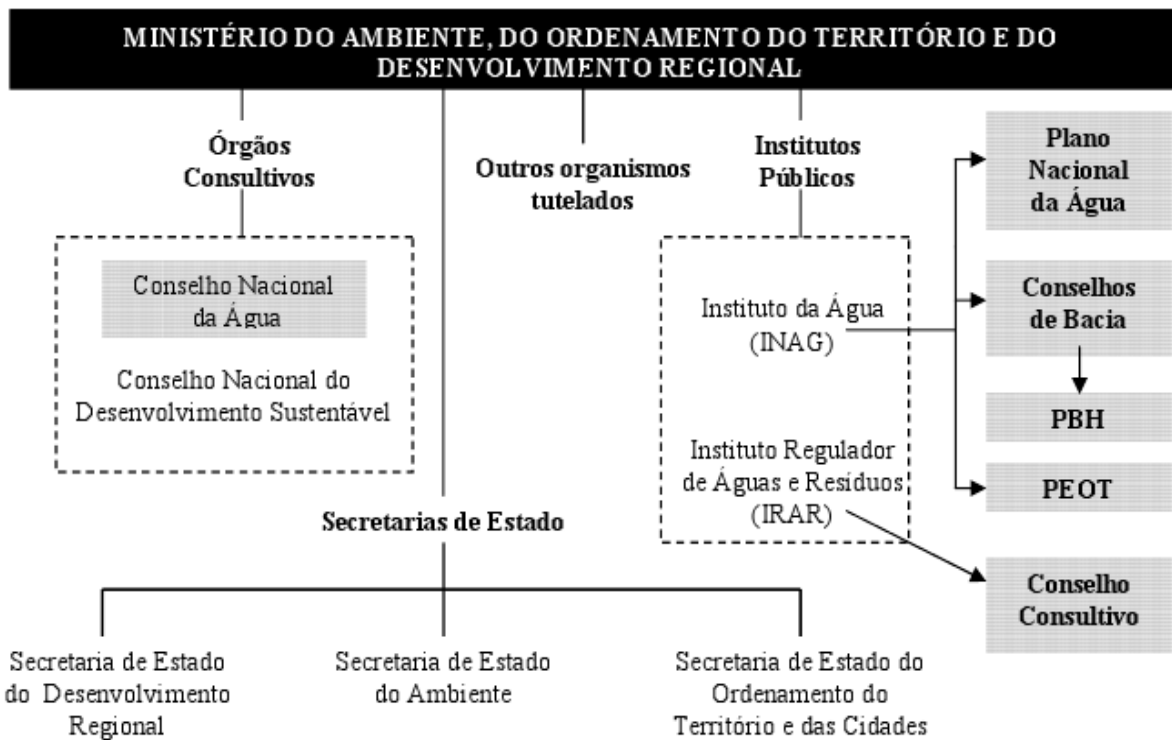


regional e local e de outras pessoas colectivas de direito público ou de pessoas e entidades privadas” (Lei n.º11/87).

Em 1990, os artigos relativos à água, na Lei de Bases do Ambiente, são regulamentados a partir de decretos que instituem o valor económico da água e a bacia hidrográfica como unidade de planeamento, criando-se assim, as Administrações de Recursos Hídricos (ARH), que não chegaram a se efectivar, sendo que as leis de 1994 tiveram impacto significativo para o reordenamento do sector (Serra, 2003).

O órgão nacional de gestão – o Instituto de Águas (INAG) – é criado em 1993 e, já em 1994, por meio do decreto-lei n.º 45, são criados o Conselho Nacional da Água (CNA) e os Conselhos de Bacia (CB), que envolvem representantes da sociedade; e são instituídos no Plano Nacional da Água (PNA) e nos Planos de Bacia Hidrográfica (PBH), que envolvem processos de publicitação e consulta.

A Figura 2.3 mostra um esquema do INAG associado ao actual Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e suas instâncias de participação consultiva: os CB e PBH. Existem também os planos cuja aprovação está condicionada a consulta pública (Lopes e Gaspar, 1997): Planos Especiais de Ordenamento de Território (PEOT), entre eles os que se referem ao domínio hídrico – Plano de Ordenamento de Albufeiras de águas públicas (POA) e Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC).



*Figura 3: Organograma do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, com destaque em cinza dos espaços de participação e/ou consulta pública associados aos decretos-lei n.º 45/94 e n.º 151/95. Fonte: PNA/INAG, 2001.*

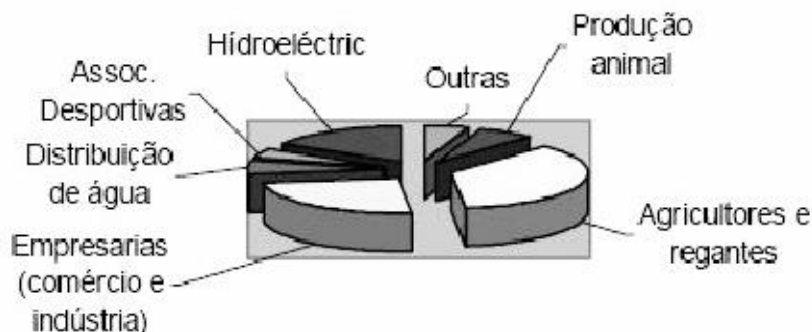
O decreto-lei n.º 45, de 1994, estabelece que o planeamento deve observar, entre outros aspectos, a participação, envolvendo agentes económicos e as populações directamente interessadas, visando o alargamento de consensos (Artigo 2º do Decreto-lei n.º 45/94). Com este decreto o INAG ficou responsável pela coordenação de 15 Conselhos de Bacia, respondendo pela elaboração e revisão dos 15 respectivos Planos de Bacia, que devem ser submetidos à consulta pública sob responsabilidade do Instituto de Águas – INAG. Além disso, especifica-se num dos princípios dos PBH que estes devem assegurar transparência e participação. Assim, na formulação das opções dos planos de recursos hídricos deverão ser criadas as condições para que os diferentes grupos e sectores de utilizadores, grupos de defesa do ambiente, comunidade científica e público em geral, através das respectivas organizações representativas, possam formular e exprimir as suas opiniões, que deverão ser devidamente consideradas nas decisões a tomar (PBH Douro; 2001).

Os Conselhos de Bacia, segundo o Decreto, são órgãos consultivos de planeamento regional, em que estão representados os organismos do Estado, relacionados com o uso da água e os utilizadores, devendo reunir-se trimestralmente, aos quais compete:

- a. Acompanhar a elaboração do PBH e informar sobre o projecto do PBH antes da sua aprovação e as suas posteriores revisões;
- b. Estabelecer o montante da taxa de regularização;
- c. Informar e formular propostas de interesse geral para a bacia;
- d. Propor objectivos de qualidade da água na bacia hidrográfica de acordo com os diversos usos actuais e futuros;
- e. Propor a realização de estudos hidrológicos relevantes para a bacia;
- f. Dar parecer sobre esquemas e obras de aproveitamentos hidráulicos;
- g. Dar parecer sobre todas as questões relativas à repartição das águas e às medidas a tomar contra a poluição;
- h. Elaborar e aprovar o orçamento e o relatório de contas;
- i. Elaborar o plano de actividades. (Artigo 12, Decreto-lei n.º 45/94)

Enquanto o Conselho Nacional da Água é composto por 6 representantes de ONG's do ambiente e 6 representantes de entidades científicas (Artigo 9º, DL n.º 45/94), os Conselhos de Bacia prevêem a participação de aproximadamente 47% de representantes do Governo Nacional – Ministérios e seus órgãos tutelados, 47% de utilizadores – dos quais, a metade é indicada pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses e a outra pelos diferentes sectores usuários de água; e por último os 6% restantes, que destinam-se às ONGA's, o que significa 2 assentos.

O reconhecimento das Câmaras Municipais como utilizadores de águas nos Conselhos de Bacia, deixa ao sector privado uma parcela diminuta, cuja predominância é das associações nacionais ou regionais de agricultores que pode ser visualizada na Figura 2.4:



*Figura 4: Origem dos representantes dos utilizadores de água nos Conselhos de Bacia. Fonte: PNA/INAG, 2001.*

Em 2001, o governo apresentou o Plano Nacional da Água (PNA), previsto no DL: 45/94, define que a sua elaboração deve ser acompanhada pelo Conselho Nacional de Água (CNA) e informada por este antes da aprovação pelo Ministro do Ambiente por meio de decreto-lei. O Plano Nacional de Água contém uma breve abordagem sobre as oportunidades de participação (participação, informação e co-responsabilidade) no domínio da gestão das águas: destacando o CNA e os Conselhos de Bacia; a Comissão de Gestão de Albufeira (Decreto-lei n.º 21/98); os processos associados aos Planos de Especiais de Ordenamento do Território – PEOT (especificamente os POA e POOC) pelo Decreto-lei 380/99; os inquéritos públicos associados ao direito de uso da água por mais de 10 anos (Decreto-lei n.º 46/94); e a informação sobre o estado da qualidade da água (Decreto-lei n.º 236/98).

No capítulo referente à participação, o PNA aponta que, nos diplomas legais sobre a matéria, a formulação sobre os mecanismos e responsabilidades é vaga. O decreto-lei 380/99, que se refere aos instrumentos de gestão do território, por exemplo, faz uma ampla defesa da participação e do acesso à informação a todo cidadão nos artigos 5º e 6º, mas em seguida, restringe-as a formatos passivos, no caso dos planos sectoriais e, formatos especiais de ordenamento do território. No caso dos PEOT é prevista uma

Comissão Mista de coordenação que inclui representantes de ONGA, mas realiza apenas o acompanhamento da elaboração dos instrumentos.

Ainda é associada à participação no âmbito dos recursos hídricos, a consulta pública dos processos de avaliação de impacto ambiental (AIA) que são conduzidos pelo Instituto do Ambiente, quando estes se referem às intervenções no domínio hídrico.

O desconhecimento da sociedade acerca do papel e actividades dos Conselhos, segundo o Plano Nacional da Água, estaria ligado a problemas de representatividade: a falta de critérios para a inclusão e selecção dos representantes seria responsável pela falta de comunicação entre estes e a sociedade em geral Veiga (2007).

O PNA aborda a participação como a “contribuição dos cidadãos (enquanto diferentes grupos sociais, entidades colectivas ou individuais, públicas ou privadas) tanto na formulação como na execução das políticas ambientais, e ainda na valorização do ambiente” (PNA/INAG, 2001:4/14 (12-II)); e fazendo referência a convenções internacionais, destaca que esta contribuição “deve ter lugar nas etapas iniciais do processo”, representando um processo passivo de apoio à decisão, que está sujeito ao controle técnico e político.

Assim, define-se, no caso dos Planos de Bacia Hidrográfica, dois tipos de consulta pública, uma restrita aos *stakeholders*, feita depois dos objectivos estarem elaborados, e outra ampliada à toda a sociedade já no final do plano. Após o acompanhamento do processo de consulta pública de três dos quinze. Planos de Bacia Hidrográfica, Rocha (2002) chega à conclusão de que a participação do cidadão comum é profundamente limitada.

No caso da Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas de 1998 e que revoga os tratados anteriores de visão pouco integrada das bacias hidrográficas compartilhadas entre Espanha e Portugal, Veiga (2007) contesta a ausência de participação nas comissões formadas com representantes dos dois países, apenas ao nível governamental.

Entretanto, no ano 2000 surgiu uma normativa europeia referente a água, a DQA (Directiva 2000/60/CE) para o direito nacional português em 2005 (Decreto-lei no. 58/2005). No artigo 14 da directiva aborda o acesso a informação e a participação pública referente à água. Neste artigo destaca três pontos, no primeiro obriga aos Estados-Membros a incentivar a participação activa de todas as partes interessadas na execução da directiva, especialmente na elaboração, revisão e actualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica. Também obriga aos Estados-Membros a garantir, em relação a cada região hidrográfica, que sejam publicados e facultados ao público, incluindo os utilizadores, para eventual apresentação de observações:

1. Um calendário e um programa de trabalhos para a elaboração do plano, incluindo uma lista das medidas de consulta a tomar, pelo menos três anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
2. Uma síntese intercalar das questões significativas relativas à gestão da água detectadas na bacia hidrográfica, pelo menos dois anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
3. Projectos do plano de gestão de bacia hidrográfica, pelo menos um ano antes do início do período a que se refere o plano de gestão.

A DQA também refere que no caso de solicitado, será facultado acesso aos documentos de apoio e à informação utilizada para o desenvolvimento do projecto de plano de gestão de bacia hidrográfica. Além de abordar mais dois pontos, um referente a obrigação que os estados membros têm em dar um período de seis meses para a apresentação de observações, de forma escrita, sobre estes documentos; a fim de possibilitar a participação activa e a consulta. E o outro em relação as modificações dos documentos, durante os quais, também se têm que cumprir com os pontos anteriormente citados.

No artigo 14 também se especifica que o êxito da directiva depende da estreita cooperação e de uma acção coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos utentes.

Além de mais, no artigo 46 da directiva também se faz referência a participação da cidadania, assinalando que para garantir a participação do público em geral, inclusivamente dos utilizadores das águas, na elaboração e actualização dos planos de gestão de bacias hidrográficas, é necessário fornecer informações adequadas acerca das medidas previstas e do progresso alcançado na sua execução, de forma a permitir a participação do público em geral antes da adopção de decisões finais relativas às medidas necessárias.

A Directiva Quadro da Água também faz referência à necessidade de gerir os recursos hídricos no espaço de bacia hidrográfica. Actualmente Portugal está submerso na elaboração dos diferentes Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH), nos quais está reforçada a necessidade de incentivar a participação do público no processo de elaboração destes planos.

O processo de participação pública na elaboração dos PGRH tem como objectivo aumentar a probabilidade de sucesso de implementação da DQA e do cumprimento dos objectivos ambientais definidos, em especial no que diz respeito à elaboração e execução dos PGRH. Procura-se maximizar os benefícios potenciais destes processos, nomeadamente:

- Aumentar o conhecimento partilhado dos problemas ambientais e do papel dos vários agentes na gestão da água, promovendo a sensibilização e mobilização;
- Promover processos de tomada de decisão mais sustentados, criativos, participados e transparentes;
- Diminuir os conflitos por desconhecimento ou falta de informação e procurar consensos, reduzindo atrasos e custos e tornando a implementação mais efectiva;
- Potenciar o conhecimento, competências, experiência e iniciativas das diferentes partes interessadas (processo de diálogo e aprendizagem mútua), melhorando a qualidade dos planos, das medidas e em geral da gestão da água.

O modelo de Participação Pública assumido é composto pelas seguintes dimensões fundamentais:

- Informação (assegura a transmissão e divulgação dos factos);
- Consulta (permite a auscultação dos interessados);
- Envolvimento activo (permite o envolvimento de cidadãos e entidades nos processos de planeamento, tomada de decisão e implementação, partilhando responsabilidades).

Consideram-se ainda duas dimensões que colaboram para uma mais efectiva e abrangente participação pública:

- Sensibilização (com vista a criar uma “nova cultura da água”);
- Capacitação (com vista a reforçar as competências das partes interessadas).

A Administração da Região Hidrográfica do Norte I.P. (ARH do Norte) é uma entidade de âmbito regional especializada na protecção e valorização das componentes ambientais das águas, a quem cabe a responsabilidade de elaborar os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica das Regiões Hidrográficas (PGRH) do Minho-Lima, do Ave-Cávado-Leça e do Douro.

A ARH do Norte já esteve a trabalhar na primeira fase de elaboração dos PGRH. O apoio na dinamização do processo de participação pública associado à elaboração dos PGRH foi contratualizado entre a ARH do Norte e a Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa (ESB) em Junho de 2009. Já estão disponíveis os resultados preliminares do procedimento de participação pública (INAG e ARH's; 2009), dos quais se conclui que as acções realizadas cumpriram o objectivo de promover uma participação pública efectiva, que será reforçada com as acções previstas nas próximas fases. Também refere-se que os contributos específicos recolhidos revelaram no geral uma significativa qualidade e pertinência. Finalmente, relativamente à análise por sectores consta-se que, globalmente, todos os sectores participaram no processo.



O último descrito é o panorama mais actual da participação pública que esta a ser trabalhada em Portugal no âmbito dos recursos hídricos.

## **2.4 Conflitos complexos da sociedade**

Os problemas complexos, segundo Vasconcelos (2004), são aqueles em que a solução dependerá necessariamente da forma como o problema for definido. Vasconcelos enumera as características intrínsecas destes problemas:

*“Estes problemas são assim apelidados devido às suas características intrínsecas: (1) acordo reduzido quanto à definição do problema; (2) incerteza face aos factos, métodos e futuro; (3) muita informação de diversos tipos para ser integrada; (4) muitos valores e interesses em jogo; (5) muitos participantes com poder e competência desigual; (6) soluções requerendo acções coordenadas; (7) sensação de não haver uma solução satisfatória.”* (Vasconcelos, L. ; 2004; p. 9)

Nos processos decisórios um dos aspectos chave é o tipo de problema a que se enfrenta. Como indica Vasconcelos (2004) isto é particularmente sério nas áreas de interface quando é necessário o cruzamento de diversos factores, como é o caso da gestão do ambiente e do planeamento. Nestes contextos, a autora refere que, as decisões são mais frequentemente desafiadas à medida que a complexidade dos problemas em debate aumenta e as pessoas sentem que os valores e interesses com que se preocupam, não estão a ser considerados.

Lia Vasconcelos destaca (Vasconcelos, 2004) também que a maior parte dos problemas da arena política são “perversos”<sup>9</sup>. A autora justifica o termo dizendo que a multiplicidade de formas, com que se podem definir este tipo de problemas, influencia e condicionam a natureza da solução. Por isso, propõe definir colaborativamente os problemas permitindo facilitar a procura de soluções, devendo integrar a componente técnica bem como as diversas opções políticas e julgamentos de valor, evitando conflitos mais a jusante.

Existe um modelo usado para a solução de problemas, o modelo racional foi apresentado por Golub (1997) e baseia-se em dez passos (agenda, problema, objectivos, alternativas, *forecase*, comparação, selecção, implementação, monitorização e avaliação). E os temas são resolvidos na base do conhecimento técnico. Mas na actualidade viu-se preciso abordar estes problemas com outros mecanismos mais activos de deliberação em planeamento, diálogos políticos e em diversos modelos de governância colaborativa.

A partir da literatura referente a vários casos de estudo recentes: Mussetta (2009), Stevens, Berke, Song (2009), Keller, Kirkwood, Jones (2009) e Mirumachi (2009); pode-se concluir como já tinha feito Vasconcelos (2004) que as controvérsias aparecem nas fases finais dos processos são frequentemente relacionadas com o facto que interesses e valores específicos de vários actores chaves, não foram integrados nas fases iniciais. Da análise destes casos de estudo também se conclui que os conflitos sociais, ambientais e económicos são controvérsias que devem ser tratados e entendidos como parte importante e necessária ao processo de tomada de decisão, ao invés de receados e omitidos. Uma vez que nos processos tradicionais, as controvérsias que surgiam ao longo destes processos eram ignoradas, isto dificultava a obtenção de resultados positivos para todos. E finalmente, no caso concreto de Stevens, Berke e Song (2009) destaca-se a dificuldade do envolvimento da população, concluindo que se deveriam aplicar diferentes estilos e comportamentos para encorajar a participação pública, já que os que se baseiam na linguagem técnica e pouco prática dificulta o envolvimento da população.

---

9 Rittel, Horst W.J.; Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences. 4: 155-169.

## ***2.5 Conflito dos recursos hídricos e importância da participação da cidadania.***

Pedro Arrojo<sup>10</sup>, introduz a crise mundial da água como devida ao modelo neoliberal de globalização pelo que estamos a ser regidos. Em Arrojo (2009) o autor diz que este modelo está isento dos princípios éticos elementares, estando longe de travar a degradação ecológica, reduzir os gradientes de riqueza e de garantir direitos fundamentais aos mais pobres. Segundo o autor as três grandes falhas, pelas quais nos podemos considerar “submersos” na crise da água, que tem gerado uma crescente mobilização cidadã exigindo uma boa gestão deste recurso, são as seguintes:

- Falha de sustentabilidade: por contaminação abusiva nos rios, lagos e aquíferos, construção de grandes barragens e desflorestação massiva.
- Falha de governância: por problemas de corrupção, pressões de privatização e falta de envolvimento da população.
- Falta de organismos democráticos internacionais que permitam fazer da água um espaço de colaboração entre vários povos.

O autor refere diferentes impactes que a crise da água têm sobre a soberania alimentar, sobre a economia e sobre os ecossistemas. Quanto aos impactes devidos às grandes barragens, destaca os efeitos sobre a perda de capacidade dos rios para regenerar e auto-depurar as suas águas, chegando a causar eutrofização nas massas de água; a quebra da continuidade do espaço fluvial, não permitindo os ciclos naturais de reprodução de alguns peixes e também refere a modificação drástica do regime natural de caudais e fluxos sólidos, causando sérios problemas de erosão nas praias.

Na obra do autor refere também a necessidade de considerar a água como um activo ecosocial essencial (onde “eco” representa valores económicos e ecológicos). Cita como exemplo a Directiva Quadro da Água, actualmente vigente na União Europeia, cuja normativa estabelece como objectivo central a recuperação e conservação do bom estado

---

10 Professor catedrático da universidade de Zaragoza.

ecológico dos rios, albufeiras e zonas húmidas. Esta normativa pretende, não só preservar a qualidade físico-química da água como do recurso, mas também cuidar e recuperar os habitats aquáticos e ribeirinhos. Desta forma, além dos indicadores físico-químicos, aparecem também os indicadores biológicos, e assim a biodiversidade passa a ser a melhor forma de garantir, não só a boa qualidade da água, como também o bom funcionamento dos ecossistemas.

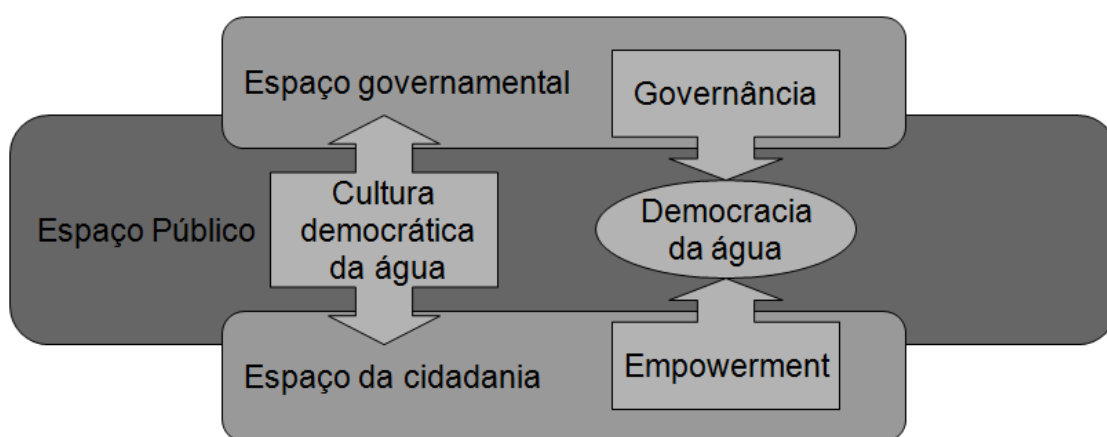
O autor assegura que para garantir a sustentabilidade deste recurso não só se podem aplicar regras do mercado, como se têm que reforçar a responsabilidade pública e potenciar o envolvimento da população para garantir o êxito. O autor finaliza dizendo que se deve assumir que os deveres da cidadania estão ligados aos seus direitos de formar uma parte activa nos processos decisórios no que se refere aos recursos hídricos. Para isso assegura que é preciso um alargado processo de sensibilização, consciencialização e responsabilização cidadã que só se pode desenvolver através de uma participação pública pro-activa.

Outra autora, neste caso Barlow (2006), Barlow e Clark (2002), também faz referência à participação pública em dois dos seus dez princípios para a protecção da água. Num assegura que os melhores defensores da água são os povos e os seus cidadãos, assim afirma que as administrações locais – não as empresas privadas, as leis proibitivas e inclusive o governo – são a melhor garantia para a protecção da água. Noutro dos seus princípios, a autora escreve que o público deve participar em partes iguais com o governo para proteger a água, diz que os cidadãos devem ser consultados e convidados a participar de forma igualitária junto ao governo nas definições de políticas relativas à água.

Numa das obras do coordenador do programa de “*Cultura del Agua para América Latina*” (Vargas, 2006) este afirma que o conflito da água aparece quando existe uma relação de dominação, de autoritarismo, de assimetria na gestão deste recurso. O autor assegura que a magnitude do conflito pode chegar a formar novas identidades e relações de poder, pois a luta pela água é uma luta pela vida e por conseguinte um projecto político de democracia direita. Aparece então, o novo conceito de Democracia da Água. Vargas

(2006) assegura que fomentar a Democracia da Água a partir da sociedade civil é reconhecer a importância substancial dos actores sociais que tomam decisões relacionadas com a água e em definitivo com a vida, desde as decisões da vida quotidiana até a gestão de todas as relações que estas possam gerar.

Em Vargas (2006) o autor também simplifica as relações que se podem estabelecer para gerar um processo de cultura da água, permitindo o desenvolvimento de uma cultura democrática da água, figura 2.5.



*Figura 5: Relações que se podem estabelecer para gerar um processo de cultura da água. Fonte: Vargas, 2006*

O conceito de Vargas (2006) contrapõe-se com a visão da gestão dos recursos hídricos que ao longo da história considerava que era uma questão de engenheiros, seja em estudar como aumentar no território a disponibilidade de água, ou como melhorar a segurança perante as cheias ou mesmo, como aproveitar a energia que se pode obter deste recurso.

Em Portugal, a gestão das águas é considerada centralizadora mesmo após a abertura democrática a partir de 1974 do país (Barraqué 1995). A criação dos Conselhos de Bacia e dos Planos de Bacia Hidrográfica com o Decreto-lei nº45 de 1994 garantiu apenas a criação de instâncias consultivas de apoio à gestão das águas, onde estão representados os utilizadores da água, as ONG de ambiente e associações de agricultores como representantes da sociedade civil. Um quadro muito reduzido de organizações não governamentais do ambiente, mas com grande capital intelectual, reveza-se entre os espaços de participação consultivos disponibilizados pelo governo português e a luta pelas questões ambientais. Nos espaços de gestão da água na Península Ibérica, as ONG confrontam-se com políticas inadequadas de desenvolvimento e com a implantação de grandes obras hídricas. Dadas as dimensões do território português e os impactos sobre seus sistemas naturais desde o Estado Novo (1930- 1974) são substanciais (Veiga, 2007).

Em suma, em todos os processos, a dificuldade de acesso a informações, as relações desiguais entre os segmentos, o desinteresse do público sobre o tema, as decisões centralizadas e a própria condição de oferta de participação à sociedade organizada, contribuem para tornar a participação “um espaço de conflito”. Vasconcelos (2004)

### 3 DESCRIÇÃO DO CASO DE ESTUDO

#### 3.1 *Bacia do Douro e sub-bacia do Sabor*

A bacia hidrográfica do Douro é compartilhada com Espanha, 19% da bacia hidrográfica do Douro encontra-se em território Português. A área total em território Português é de 18643 km<sup>2</sup>, esta parte da bacia do Douro encontra-se subdividida em várias sub-bacias dos seus afluentes. Uma destas é a do rio Sabor, a qual também está compartilhada com Espanha, estando em território português cerca de 3312 km<sup>2</sup> correspondente a mais do 85% da área total da bacia hidrográfica do rio Sabor.

Refira-se que, presentemente, a capacidade de armazenagem de água na bacia do Douro atinge em Portugal cerca de 396 hm<sup>3</sup> (cerca de 5% da existente em toda a bacia), enquanto esse valor em Espanha ultrapassa os 7 000 hm<sup>3</sup>, em Portugal são gerados cerca de 35% dos caudais em regime natural de toda a bacia do rio Douro. Esta é uma das razões pelas que se considera estratégica a construção de uma barragem no Alto Douro, para poder gerir a água do Douro sem depender tanto do efluente procedente de Espanha.

O rio Sabor é um rio que nasce na *Sierra de la Culebra* (final meridional dos *Montes de León*) na província de Zamora (Espanha), é o principal curso de água do concelho de Bragança, é um afluente da margem direita do rio Douro, com a foz na localidade de Foz do Sabor (entre as barragens de Pocinho e da Valeira). Este rio tem um total de 120 km de extensão sem barragens e recebe alguns rios importantes nomeadamente o rio Mações, o rio Onor e o rio Fervença, que atravessa a cidade de Bragança, Figura 3.6.

A característica geral de toda a bacia do Sabor é que a área drenada caracteriza-se por enormes gradientes pluviométricos, ultrapassando em média os 1000mm. De um modo geral, os totais anuais de precipitação vão-se incrementando no sentido Sul/Norte, em associação directa com a altitude. Pelo facto das precipitações se processarem predominantemente sob a forma líquida, as linhas de água respondem directamente aos

seus quantitativos e, por consequência, o seu regime hidrológico assume-se marcadamente torrencial, em consonância com as fortes irregularidades intra-anuais e inter-anuais, manifestadas pelas chuvas sob clima Mediterrâneo. Descrevem-se, em seguida, algumas características das sub-bacias hidrográficas do rio Sabor:

A sub-bacia do rio Maçãs - o rio Maçãs é um afluente da margem esquerda do rio Sabor. Parte da sua bacia está classificada como pertencente à Rede Natura 2000 devido aos habitats que proporciona para as espécies de fauna existentes.

A sub-bacia do rio Fervença – O rio Fervença é o único que atravessa a cidade de Bragança, indo a desaguar ao rio Sabor, tendo sido recentemente objecto de requalificação urbana, ao abrigo do Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades (Projecto POLIS), tendo em vista a melhoria da qualidade da água, sob o ponto de vista microbiológico e físico-químico, com significativas melhorias no funcionamento da ETAR de Bragança.

A sub-bacia do rio Onor - o rio Onor atravessa o Parque Natural de Montesinho sensivelmente no sentido norte-sul até desaguar no rio Sabor (PBH Douro; 2001).

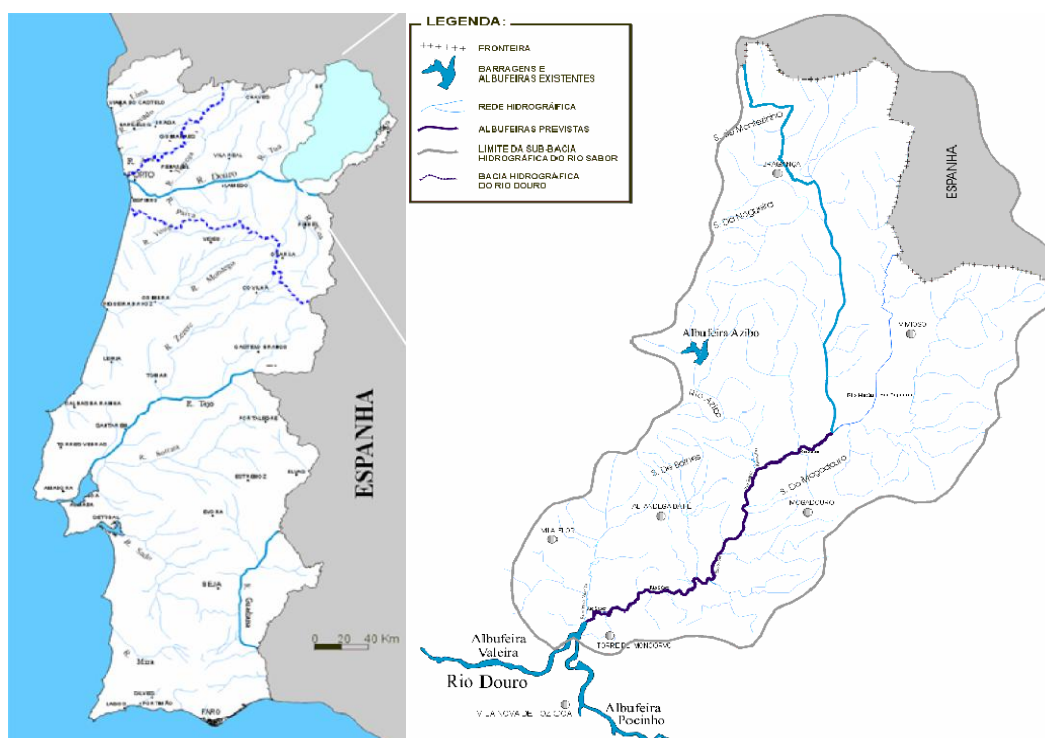


Figura 6: Representação da bacia hidrográfica do rio Sabor e a área de influência da barragem do Baixo Sabor. Fonte EIA 2002



O Sabor possui um elevado valor ecológico. Nesta área ocorre uma flora e vegetação de características ímpares em Portugal, onde se destacam as particulares comunidades associadas aos leitos de cheias. No vale do Sabor surgem também os mais extensos e bem conservados azinhais e sobreirais de Trás-os-Montes. Esta área apresenta ainda uma elevada diversidade de habitats. A importância desta área é atestada pela qualificação de parte do seu troço na Rede Natura 2000. Ao longo do rio Sabor ocorre uma importante comunidade de aves rupícolas (Grifos, Águia de Bonelli, Águia-real, Britango, Falcão Peregrino, Cegonha Preta, Bufo-real...), facto que motivou a sua inclusão numa Zona de Protecção Especial (ZPE) e numa IBA (*Important Bird Area, BirdLife International*). O Vale do Sabor constitui um importante refúgio e corredor ecológico para uma comunidade faunística muito diversificada, onde se salientam espécies como o lobo, o corço, o gato-bravo, a toupeira-d'água e a lontra, e representa o principal local de desova e alevinagem da comunidade piscícola de uma vasta área (desde o Sabor até à albufeira da Valeira no Douro).

A área potencialmente afectada, de forma directa, pelo empreendimento, inicia-se, a Norte, nos limites: Sudoeste do concelho de Macedo de Cavaleiros (freguesias de Lagoa e Talhas) e Noroeste do concelho Mogadouro (freguesias de Azinhoso, Soutelo e Remondes), atravessa o extremo ocidental do concelho de Mogadouro, estendendo-se depois para Sul, em área limite entre os concelhos de Mogadouro e Alfândega da Fé, atravessando então o concelho de Torre de Moncorvo até a foz com o Douro. O empreendimento está, assim, compreendido em duas sub-regiões: “Douro” (concelho de Torre de Moncorvo), e “Alto Trás-os-Montes” (concelhos de Mogadouro, Alfândega da Fé e Macedo de Cavaleiros), figura 3.7



Figura 7: Representação dos concelhos afectados pela barragem do Baixo Sabor. Fonte EIA 2002

Apesar desta sub-divisão, a maior parte da área potencialmente afectada apresenta bastante homogeneidade. Ambas sub-regiões apresentam densidades populacionais muito baixas e em ambas encontram-se por volta do 6% do total de empresas do país. Quanto ao sector com mais importância na região, é em ambas sub-regiões, o sector primário. A base de sustentação da região do Douro é a área de vinha, no caso do Alto Trás-os-Montes encontra-se na floresta, na pecuária, no azeite e na fruticultura.

### **3.2 Conflito referente à barragem do Baixo-Sabor**

#### **3.2.1 Argumentos de justificação do empreendimento**

No CA-final (2004) resumem-se os antecedentes que levaram à decisão da construção da barragem do Baixo Sabor. Indica-se que a necessidade de produção de energia eléctrica e de constituição de uma reserva estratégica de água no troço mais a montante do Douro Português deram origem à ideia da construção da barragem da Foz Côa. A resolução do Conselho de Ministros n.º 4/96, de 28 de Dezembro, publicada no Diário da República, I

Série-B, de 17 de Janeiro, aprovada na sequência de decisão de suspender a construção da barragem de Foz Côa, lançou os estudos relativos a outros projectos de aproveitamento hídrico e energético do Douro Superior e dos seus afluentes, com o objectivo de possibilitar a construção de uma barragem com funções hídricas e energéticas semelhantes às atribuídas à barragem de Foz Côa.

Surgiu, por isso, entre 1996-1999, o Estudo Prévio e o EIA do Aproveitamento Hidroeléctrico do Baixo Sabor, tendo o respectivo processo de AIA sido concluído no início de 2000.

Foram as seguintes as conclusões do Parecer Final da CA:

*“Pelo exposto, ficou claro que a justificação de projecto, tal como está apresentado no EIA, não é suficiente perante às exigências de aprovação de projectos em Áreas Classificadas ao abrigo do estipulado nas Directivas Comunitárias n.º79/409/CEE e n.º92/43/CEE (ZPE e SIC) pois, de facto, não se provou:*

- a ausência de soluções alternativas para a produção de energia eléctrica e para a criação de uma reserva estratégica de água;*
- que a realização deste projecto implica consequências benéficas para o ambiente, nomeadamente ao que concerne ao contributo específico para o cumprimento do Protocolo de Quioto;*
- a importância estratégica da reserva de água para outros fins que não o energético;*
- a ocorrência de outras razões de interesse público passíveis de reconhecimento pelas instâncias competentes nacionais e da União Europeia.”*

Acrescenta que existe ainda uma incompatibilidade do EIA com o Plano de Expansão do Sistema Eléctrico de Serviço Público (SEP) de 1999, nesta conformidade a CA, perante as insuficiências identificadas para a justificação do projecto, e perante a impossibilidade em ponderar as consequências benéficas, face aos impactes negativos identificados na corrente avaliação, propõe a reformulação do EIA.

O Aproveitamento Hidroeléctrico do Baixo Sabor sempre teve como localização a parte terminal do rio Sabor, rio afluente do Douro e localizado no troço mais a montante da bacia nacional do rio Douro.

A área potencialmente afectada, de forma directa, pelo empreendimento do Baixo Sabor, nos seus diversos aspectos, inicia-se, a norte, nos limites sudeste do concelho de Macedo de Cavaleiros (freguesias de Lagoa e Talhas) e noroeste do concelho de Mogadouro (freguesias de Azinhoso, Soutelo e Remondes), atravessa o extremo ocidental do concelho de Mogadouro, estendendo-se depois para sul, numa área situada entre os concelhos de Mogadouro e Alfândega da Fé, atravessando de seguida o concelho de Torre de Moncorvo na zona noroeste, até à confluência do rio Sabor com o rio Douro.

Como já foi indicado, o rio Sabor, bastante encaixado na sua zona a montante, nasce na Serra de Parada, em Espanha, a cerca de 1 600 metros de altitude, indo desaguar no rio Douro a jusante do Pocinho, à altitude de 97 metros. Aproximadamente 86% da área da bacia está situada em território português.

O Aproveitamento Hidroeléctrico do Baixo Sabor, compreende uma barragem principal e respectiva albufeira e uma barragem de pequena altura, localizada a jusante, que se designa por contra-embalse e que servirá para regularizar os caudais turbinados no escalão principal.

Para a definição do dimensionamento do aproveitamento foi considerada a necessidade de se dispor da chamada Reserva de Emergência. A Reserva de Emergência do aproveitamento do Baixo Sabor permitirá turbinar em permanência, um máximo de 150 m<sup>3</sup>/s durante 35 dias úteis (ou, em termos equivalentes, 90 m<sup>3</sup>/s durante 58 dias úteis), garantindo assim a produção própria de energia eléctrica durante as horas de ponta em períodos críticos de grande carência de caudais, permitindo ainda alimentar a cascata hidroeléctrica do rio Douro, a jusante (Valeira, Régua, Carrapatelo e Crestuma-Lever).

Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros que pretendia “*assegurar o conveniente aproveitamento do potencial hídrico e energético do País*”, foram lançados, como já foi referido anteriormente, os estudos relativos ao Aproveitamento Hidroeléctrico

do Baixo Sabor tendo-se executado o Estudo de Impacte Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio do projecto entre 1996 e 1999.

O projecto compreendia, antes desta primeira avaliação do EIA, várias alternativas que correspondem no essencial:

- às localizações possíveis para a barragem principal, designadas por “de montante” e “de jusante”, respectivamente a 12,6 km e 7,9 km da foz do Sabor;
- ao contra-embalse ser ou não equipado, o que significa que, sendo equipado com grupos reversíveis, poderá turbinar a água da sua albufeira para jusante (albufeira da Valeira), bem como transferir água da albufeira da Valeira para montante, por bombagem, possibilitando que esta chegue até à albufeira do escalão principal;
- à cota do Nível de Pleno Armazenamento (NPA) da albufeira principal, que poderá variar entre um mínimo de viabilidade do projecto (234 m) e o máximo previsto (250 m);
- à solução construtiva da barragem do Escalão Principal: barragem de aterro, barragem de betão com forma de abóbada e barragem de Betão Compactado com Cilindro (BCC).

A avaliação ambiental realizada no EIA de 1999, considerou ainda as alternativas de localização dos estaleiros em fase de construção, variáveis em função da localização da barragem principal e os rebaixamentos necessários do leito do rio a jusante do Escalão Principal, nas localizações de montante e jusante, e a jusante do contra-embalse, no caso de este ser equipado.

A alternativa considerada mais favorável no âmbito do EIA do Baixo Sabor, apresentado em 1999, correspondeu às seguintes soluções:

- Localização da barragem principal no local de “montante”;
- Equipamento do contra-embalse;
- NPA albufeira do escalão principal à cota (234);
- Barragem do escalão principal em betão.

A selecção desta alternativa correspondeu às seguintes situações de menor impacte ambiental:

- a localização de montante afecta menos valores (situados entre as localizações de montante e de jusante);
- a cota (234) provoca, naturalmente, a inundação de uma área menor, o que ocasiona menos impactes. Para a cota (234), a área máxima inundada será de aproximadamente 2730 ha, correspondendo a menos de 1% da bacia hidrográfica do rio Sabor;
- a barragem em betão exige a extracção de menos materiais para a sua construção do que uma barragem em aterro;
- o equipamento do contra-embalse permite uma melhor estabilização do plano de água e uma melhor gestão integrada da água, entre o rio Sabor e o troço do rio Douro a jusante da foz do Sabor.

Estes estudos foram sujeitos ao respectivo processo de Avaliação de Impacte Ambiental no Ministério do Ambiente. Este processo viria a concluir-se em Abril de 2000 com um despacho do Secretário de Estado do Ambiente que determinava a necessidade de considerar o estudo de possíveis alternativas ao Baixo Sabor, previstas no Plano de Expansão do Sistema Eléctrico de Serviço Público (SEP), dada a sensibilidade ecológica da área em análise classificada como Zona de Protecção Especial (ZPE) para a avifauna e como sítio proposto para integrar a Rede Natura 2000. Esse despacho do Secretário de Estado do Ambiente impôs, assim, a elaboração de um EIA que deveria:

*“... apresentar uma adequada análise comparativa das soluções alternativas de projecto...”, de modo a “... permitir sustentar a decisão do Ministério do Ambiente relativamente à alternativa mais adequada”.*

Sobre este parecer o senhor Secretário de Estado do Ambiente após, em 19 de Abril de 2000, o seu despacho que referia a necessidade de se reformular esse EIA, no sentido de avaliar a alternativa considerada no Plano de Expansão do SEP, tendo presente a prossecução dos objectivos do projecto. Neste sentido, deu entrada na Direcção Geral do

Ambiente, a 10 de Novembro de 2000, a Proposta de Definição de Âmbito do EIA relativo à “Avaliação Comparada dos Aproveitamentos do Baixo Sabor e Alto Côa” apresentada pela proponente CPPE, aproveitamentos considerados como alternativas do projecto inicial na Foz do Côa.

Assim, o EIA da Avaliação Comparada dos Aproveitamentos Hidroeléctricos do Baixo Sabor (AHBS) e do Alto Côa (AHAC), foi desenvolvido entre 2000 e 2002, tendo como objectivos principais apresentar os elementos necessários e suficientes para a avaliação e a comparação dos impactes das alternativas de construção de uma nova central de produção de energia hidroeléctrica e de uma reserva estratégica de água no troço mais a montante do Douro Nacional, de modo a permitir a tomada de decisão sobre a realização do projecto e, em caso afirmativo, a identificação da alternativa menos penalizante do ponto de vista ambiental.

Segundo a avaliação comparada (IA; 2002, Vol. I) entre os aproveitamentos hidroeléctricos do Baixo Sabor e o Alto Côa, os principais argumentos e justificações que foram utilizados, no momento, para defender a necessidade de construir uma barragem na zona alta do Douro português e a preferência para a opção do Baixo Sabor, foram as seguintes:

- Incremento da Segurança do Abastecimento Energético

Os Aproveitamentos Hidroeléctricos do Baixo Sabor e da sua alternativa, Alto Côa, situam-se em rios cujas bacias hidrográficas se localizam, na sua quase totalidade, em Portugal, originando uma reserva estratégica de água que se pode constituir como importante instrumento de gestão da bacia nacional do rio Douro.

Para tal contribuiu à localização dos aproveitamentos referidos a montante das centrais hidroeléctricas do Douro Nacional, que correspondiam a cerca de 25% do total da potência hidroeléctrica disponível, permitindo assim um grau de autonomia mais elevado em relação à exploração que vier a ser concretizada na parte espanhola da bacia do Douro.

- Regularização de Caudais no Rio Douro

Os aproveitamentos do Baixo Sabor e do Alto Côa possuíam, em termos hidráulicos, uma significativa capacidade de regularização das afluições de água no Douro, com consequências ambientais e socioeconómicas positivas. O que ia a verificar um acréscimo dos caudais médios do Douro, a jusante, nos meses de Verão, mais significativo no caso do Baixo Sabor do que no do Alto Côa.

- Controlo dos Caudais de Ponta de Cheia

Os aproveitamentos do Baixo Sabor e do Alto Côa permitiriam o controlo dos caudais de ponta de cheia numa percentagem significativa dos respectivos valores, sobretudo nas cheias mais frequentes, de pequena e média dimensão.

Nos meses onde habitualmente ocorrem os maiores caudais, as albufeiras seriam normalmente exploradas abaixo das suas cotas máximas para que na ocorrência de cheias, os empreendimentos poderiam ser geridos de tal maneira que os caudais seriam retidos nas próprias albufeiras, evitando o seu lançamento imediato no rio Douro, com efeitos positivos no controlo de cheias e, conseqüentemente, com benefícios importantes para as povoações ribeirinhas.

- Produção de Electricidade

A produção de electricidade, em ano médio e considerando apenas a utilização dos caudais naturais afluentes, poderia atingir 250 GWh/ano, no caso do Baixo Sabor, e 370 GWh/ano, no caso do Alto Côa.

Considerando a melhor utilização dos caudais afluentes às bacias do Sabor e do Côa, o acréscimo da produção de electricidade nas barragens existentes a jusante na cascata do Douro, na ocorrência de um ano médio, poderia atingir cerca de 12 GWh, no caso do Baixo Sabor, e 9 GWh, no do Alto Côa.



- Contribuição Significativa para a Satisfação dos Consumos de Electricidade nos Períodos de Maior Procura

Os aproveitamentos do Baixo Sabor e do Alto Côa através da utilização do equipamento de bombagem de água do Douro para as respectivas albufeiras, permitiriam a acumulação de água nos períodos de fraco consumo eléctrico a nível nacional e a respectiva produção de electricidade por via dessa água acumulada nos períodos de consumo eléctrico mais elevado, horas de ponta e cheias do diagrama de cargas.

Seria assim possível evitar a construção de centrais termoeléctricas específicas de “serviço de ponta”. Este efeito positivo para a gestão do sistema eléctrico traduzir-se-ia nas horas de ponta de um regime seco, na colocação na rede eléctrica, em média, de 73% da respectiva potência instalada (correspondendo a uma potência de 125 MW), no caso do Baixo Sabor, e de 56% (correspondendo a uma potência de 158 MW), no caso do Alto Côa.

- Criação de uma Reserva de Emergência de Água para Produção de Electricidade

Os volumes de água contidos na reserva de emergência seriam apenas utilizados em períodos críticos de carência de caudais, assegurando a alimentação das centrais hidroeléctricas situadas a jusante no rio Douro, pelo menos durante as horas de ponta diárias, num total de cerca de 4 horas em cada dia útil. A reserva de emergência corresponderia a um volume significativo de água localizado imediatamente abaixo da zona normal de exploração, figura 3.8, mas onde seria possível o funcionamento da central.

Numa situação de caudais nulos ou praticamente nulos no rio Douro, a utilização da reserva de emergência do Baixo Sabor garantiria, durante os dias úteis de dois meses, a colocação em permanência de uma potência máxima de 150 MW na rede eléctrica em resultado do turbinamento de cerca de 150 m<sup>3</sup>/s na central do Baixo Sabor, a que se deveria adicionar cerca de 700 MW, nas horas de ponta, colocados pelas centrais situadas a jusante, no rio Douro.

A mesma reserva de emergência também poderia, em termos equivalentes, ser

mobilizada durante todos os dias úteis de cerca de 3 meses através do turbinamento de 90 m<sup>3</sup>/s na central do Baixo Sabor, o que teria como consequência menores valores de potência colocada quer no Sabor quer nas centrais a jusante, no rio Douro.

No Alto Côa, para uma situação idêntica a utilização da reserva de emergência garantiria, durante os dias úteis de três meses, a colocação na rede em permanência de um máximo de 170 MW em resultado do turbinamento de 90 m<sup>3</sup>/s nas centrais do Alto Côa a que se deveriam adicionar cerca de 570 MW nas horas de ponta, colocados pelas centrais situadas a jusante, no rio Douro.

- Contribuição para o Cumprimento dos Compromissos Nacionais Fixados no Protocolo de Quioto e na Directiva dos Tectos Nacionais de Emissão

A produção hidroeléctrica relativa aos empreendimentos Baixo Sabor e do Alto Côa substituiria a produção de centrais termoeléctricas que utilizam combustíveis fósseis e, consequentemente, anularia as respectivas emissões de CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> e No<sub>x</sub>. Para o primeiro período de cumprimento do Protocolo de Quioto (até 2012), o funcionamento do empreendimento do Baixo Sabor permitiria, em média, uma redução nas emissões de CO<sub>2</sub> de cerca de 150 kton/ano.

Realçou-se que, quer neste caso, quer no que respeita ao horizonte de aplicação da Directiva dos Tectos Nacionais de Emissão, o empreendimento do Alto Côa não seria relevante já que só estará terminado em 2015.

- Contribuição para a Verificação dos Objectivos Nacionais Definidos pela Directiva sobre Energias Renováveis

Esta Directiva da União Europeia aponta para Portugal um objectivo de produção de electricidade a partir de fontes renováveis de 39%, em relação ao consumo bruto de electricidade, em 2010. Também neste caso apenas o Baixo Sabor seria relevante já que a conclusão do empreendimento do Alto Côa, só seria viável muito depois daquela data.

Para além da produção de electricidade própria, que seria inteiramente contabilizada para

efeitos da determinação do total de produção de electricidade renovável em Portugal, o empreendimento do Baixo Sabor teria aqui um papel importante na criação das condições técnicas que poderiam vir a permitir ao sistema eléctrico acomodar os elevados níveis de potência eólica previstos até 2010.

De facto, a integração nas redes eléctricas de valores tão elevados de energia eólica como os que estavam previstos para 2010, originava problemas ao planeamento e à exploração dos sistemas eléctricos que resultavam das variações da produção eólica decorrentes das flutuações do vento, podendo mesmo estes problemas constituírem-se como factores limitativos ao seu normal desenvolvimento. Estas dificuldades de integração poderiam ser superadas, em parte, através dos aproveitamentos hidroeléctricos com as características do Baixo Sabor, reversíveis com capacidade de regularização, que poderiam, em determinados momentos, “armazenar” a energia eólica excedentária através da utilização da bombagem hidroeléctrica, entregando-a posteriormente à rede eléctrica, via turbinamento, nos períodos mais apropriados.

- Valor da energia produzida tendo em conta as diferentes valias

O interesse económico do Baixo Sabor e do Alto Côa foi também analisado pela Rede Eléctrica Nacional (REN S.A.) tendo em conta diversos cenários de valorização dos serviços prestados por estes aproveitamentos hidroeléctricos. Para isso foi inicialmente calculado o custo nivelado de produção daqueles aproveitamentos, relacionando os investimentos necessários para a sua realização e os respectivos encargos de exploração com a energia que se admitia que os aproveitamentos iam gerar ao longo da sua vida útil. De acordo com a análise da REN S.A., o custo nivelado de produção do Baixo Sabor seria de 98 €/MWh, sendo o do Alto Côa de 125 €/MWh.

No entanto, e numa perspectiva de análise integrada do interesse de aproveitamentos hidroeléctricos como o Baixo Sabor ou o Alto Côa para o Sistema Electroprodutor Nacional, importava considerar, além da valia eléctrica propriamente dita, a valia cinética, que representa o valor económico dos benefícios resultantes da rapidez de resposta intrínseca da potência hidroeléctrica, a valia ambiental, que representa o valor económico das emissões atmosféricas evitadas, nomeadamente de CO<sub>2</sub>, e a valia da reserva de emergência, que representa o valor económico associado à utilização da reserva de água

em períodos críticos.

Assim, uma correcta comparação destes aproveitamentos hidroeléctricos com possíveis alternativas termoeléctricas, imponha que aos valores dos custos nivelados de produção se reduziram as parcelas correspondentes às valias acima referidas que estes aproveitamentos possuíam a mais em relação a centrais termoeléctricas, de forma a se obter o que se poderia chamar de custo “equivalente” de produção.

Na análise da REN S.A., partindo-se dos valores dos custos nivelados de produção iniciais, obtiveram-se custos “equivalentes” de produção gradualmente decrescentes, conforme os cenários de valorização admitidos, sendo de 34 €/MWh para o Baixo Sabor e de 64 €/MWh para o Alto Côa, no caso do cenário limite mais favorável.

Até aqui, os argumentos que se acabam de descrever foram as principais justificações dadas para defender a necessidade de construir uma barragem nos afluentes do Douro e também os argumentos que no Estudo de Impacte Ambiental comparativo apontavam para a preferência da barragem do Baixo Sabor como a melhor alternativa. Esta análise realizada pela CPPE foi contestada pelos ambientalistas, referindo que os argumentos que justificavam a construção de uma barragem podiam ser resolvidos com alternativas diferentes. Além de mais também se considerou que os estudos para calcular a poupança de CO<sub>2</sub> estavam isentos de rigorosidade.

No parecer técnico que os ambientalistas apresentaram no Novembro de 2006 (RECAPE, 2006), reclamavam a falta de uma solução alternativa, nomeada como alternativa zero, afirmando que existia uma:

*“ausência de solução alternativa que cumpra, em tempo útil e eficazmente os objectivos de interesse público, propostos para o projecto, designadamente, a produção de energia eléctrica a partir de Fontes de Energia Renováveis, a garantia de estabilidade do sistema electroprodutor, a redução da dependência eléctrica externa e consequente diminuição da factura energética, a criação de uma reserva estratégica de água e a regularização de caudais no rio Douro”.* (In: RECAPE, 2006, p. 2 )

Além de mais expunham argumentos contra as razões, expostas anteriormente, que a Rede Eléctrica Nacional (REN) e a EDP tinham dado para suportar a importância do empreendimento. Os contra argumentos expostos foram:

*1. “Respeito ao compromisso assumido por Portugal para a produção de energia eléctrica a partir de fontes renováveis e redução das emissões de gases com efeito de estufa. O AHBS não irá contribuir para o cumprimento da Directiva das Energias Renováveis, na medida em que a obra não estará terminada em tempo útil para poder contribuir para as metas de produção de electricidade por fontes renováveis (39%) estabelecidas por aquela Directiva até 2010. Para além disso, o contributo do AHBS para a redução das emissões de gases com efeitos de estufa é absolutamente irrelevante, representando apenas 0.17% do total das emissões em Portugal;*

*2. Referente à solução avançada para a redução da dependência energética externa é, mais uma vez, aumentar a oferta em termos de produção de electricidade em vez reduzir o seu consumo, nomeadamente através da aplicação de medidas de poupança de energia e soluções técnicas para aumentar a eficiência energética. Um estudo elaborado pela EDP-REN (2000) mostra que a economia de energia através de medidas simples para reduzir o consumo de energia eléctrica nos sectores doméstico, terciário e industrial seria superior à produção prevista para a barragem do Baixo Sabor, para além de evitar a produção de mais de 1 milhão de toneladas de CO<sub>2</sub>. Significa isto que, a construção da barragem do Sabor é um investimento desnecessário, cujo custo será com certeza imputado ao consumidor, com previsíveis aumentos dos custos da electricidade;*

*3. Referente à regularização dos caudais do Douro e a minimização dos efeitos das cheias é outro argumento falso para a construção desta barragem, uma vez que as barragens têm capacidade de controlar cheias de pequena intensidade e são pouco eficazes na minimização de grandes cheias, podendo mesmo agravá-las. As cheias recentes em todo o país, inclusive no Douro, provam a inutilidade das barragens, tanto mais que este tipo de argumentação escamoteia as verdadeiras causas dos problemas das cheias, principalmente a construção em zonas de leito de cheia.” (In: RECAPE, 2006, p. 3)*

### **3.2.2 Impactes ambientais associados ao projecto**

Os factores mais relevantes para a avaliação comparada entre o Alto Côa e o Baixo Sabor foram os sistemas ecológicos e o património cultural, sendo também considerados relevantes a geologia, a hidrologia, a qualidade da água, a paisagem, a economia e os impactes sociais da região. A seguir apresentam-se os principais pontos fortes e fracos referidos no (IA, 2004) para a justificação e preferência do AHBS respeito o AHAC.

- *“a construção do empreendimento induziria uma reacção em cadeia de impactes positivos importantes, resultando na dinamização de alguns sectores de actividade económica e social (sobretudo comércio, hotelaria e restauração e alguns serviços) e no aumento da oferta de emprego na região, em particular de nível indiferenciado;*
- *em contrapartida, a obra teria consequências negativas – embora localizadas e, em geral, temporárias – sobre os solos, aumentando a erosão, a qualidade da água, a qualidade do ar, o ruído, a paisagem, a destruição da vegetação ou perturbação da fauna e algumas actividades humanas, como a pesca tradicional;*
- *a qualidade da água dos rios seria afectada, na fase de exploração, quer como consequência do represamento nas albufeiras quer pela bombagem de água de pior qualidade das albufeiras do Douro;*
- *o efeito de barreira que as barragens constituiriam para as espécies piscícolas, embora sem colocar em risco a sobrevivência de quaisquer espécies;*
- *o efeito de barreira que as albufeiras constituiriam para a fauna terrestre;*
- *a variação dos níveis de água na fase de exploração e a existência de faixas inter-níveis, cinturas sem vegetação, de aspecto visual menos agradável;*
- *Ocupação de áreas durante a construção;*
- *O Aproveitamento do Baixo Sabor permitiria contribuir para o primeiro período de cumprimento do Protocolo de Quioto (2008-2012) e para a Directiva dos Tectos Nacionais de Emissão. Pela mesma razão, o aproveitamento do Baixo Sabor*

*poderia contribuir para o objectivo nacional de produção de energias renováveis de 39% previsto para 2010, fixado pela Directiva sobre Energias Renováveis;*

- Afecção da Rede Natura 2000, espécies protegidas de flora e habitats classificados como prioritários pela Directiva Habitats, áreas de valor faunístico muito elevado, e tem também impactes nos ecossistemas aquáticos, pois afectaria locais de desova de peixes importantes;*
- Afecção de solos da Reserva Agrícola Nacional, de rede viária, realojamentos, terrenos produtivos, locais de lazer;*
- Aumento do potencial turístico da região.” (IA, 2004, RNT, P35-38)*

### **3.2.3 Medidas compensatórias associadas ao AHBS**

Em EIA; 2002 (Vol. I) são indicadas diversas medidas; umas tendentes a minorar e/ou evitar, alguns dos impactes negativos detectados, e outras, com o objectivo de aumentar as oportunidades oferecidas em termos de impactes positivos.

As medidas que foram apresentadas no estudo comparativo foram genéricas, e mais detalhadas na fase de Projecto. Mesmo assim, apresentam-se a seguir um sumário das medidas globais consideradas no estudo comparativo, as quais dão uma visão das directrizes que seguem.

- Protecção de valores ecológicos e patrimoniais nas áreas de construção, procurando minimizar qualquer perturbação em valores que estejam inevitavelmente em posição de conflito com obras e atravessamentos, escolhendo criteriosamente os percursos de acesso a obras e estaleiros;*
- Localização preferencial das zonas de estaleiro dentro da área a inundar, já contemplada;*
- Recuperação biofísica com reposição de cobertura vegetal em zonas de obra que não venham a ser inundadas e, por outro lado, limpeza de vegetação de todas as áreas que venham a ser inundadas;*

- *Implementação de medidas de preservação e valorização do património cultural, com trasladação de determinados valores patrimoniais para locais utilizáveis, como por exemplo o Santuário de Santo Antão da Barca;*
- *Implementação de medidas de gestão dos ecossistemas aquáticos, de forma a garantir a diversidade de espécies nas albufeiras;*
- *Criação de pequenos açudes de nível constante, nas extremidades dos afluentes com maior interesse ecológico, de modo a favorecer o desenvolvimento de habitats com interesse para a fauna, pelo restabelecimento das estruturas originais;*
- *Implementação de um Sistema de Gestão Ambiental (SGA), que garanta o accionar de mecanismos que compensem problemas que se venham a verificar na monitorização estabelecida e que permita a integração sistemática da componente ambiental na gestão do aproveitamento;*
- *Incentivo à promoção de actividades de ordenamento e desenvolvimento económico que permitam tirar partido das novas condições físicas e ecológicas do Baixo Sabor ou do Alto Côa, apoiando deste modo as acções municipais de estratégia política e de investimento económico.*
- *Implementação na envolvente das albufeiras de um plano de recuperação biológica que deveria ter uma importante componente de recuperação paisagística.*
- *Controlo de poluição doméstica e industrial das bacias hidrográficas respectivas, pelos organismos competentes, através do tratamento de esgotos e controlo dos sistemas de deposição e tratamento dos lixos.” (EIA, 2002, Vol. I, p. 39)*

O Estudo de Impacte Ambiental também apresentou as directrizes da monitorização (actividade regular de recolha de informação que visava verificar o comportamento ambiental do aproveitamento, durante a construção e a exploração, bem como o cumprimento e a eficácia das medidas de minimização dos impactes negativos ou de valorização dos impactes positivos).



As medidas compensatórias não foram bem aceites para todos. Vários cientistas, professores e também membros de associações ambientalistas expressaram o seu desacordo devido à dificuldade de implementação, ao elevado custo e aos impactes adicionais aos do AHBS. (RECAPE, 2006)

### 3.2.4 Características finais do projecto

Finalmente faz-se uma abordagem as características finais do AHBS. Estas características foram o resultado dos estudos técnicos, realizados pela REN S.A., mais aprofundados em relação às regras de exploração do projecto do Baixo Sabor que se traduziram em termos práticos numa redução significativa na variação de cota da albufeira principal, de cerca de 15 m (entre as cotas (234) e (219)) para aproximadamente 6,5 m (entre as cotas (234) e (227,4)), com a consequente minimização dos impactes que lhes estavam associados, apresenta-se na figura 3.8.

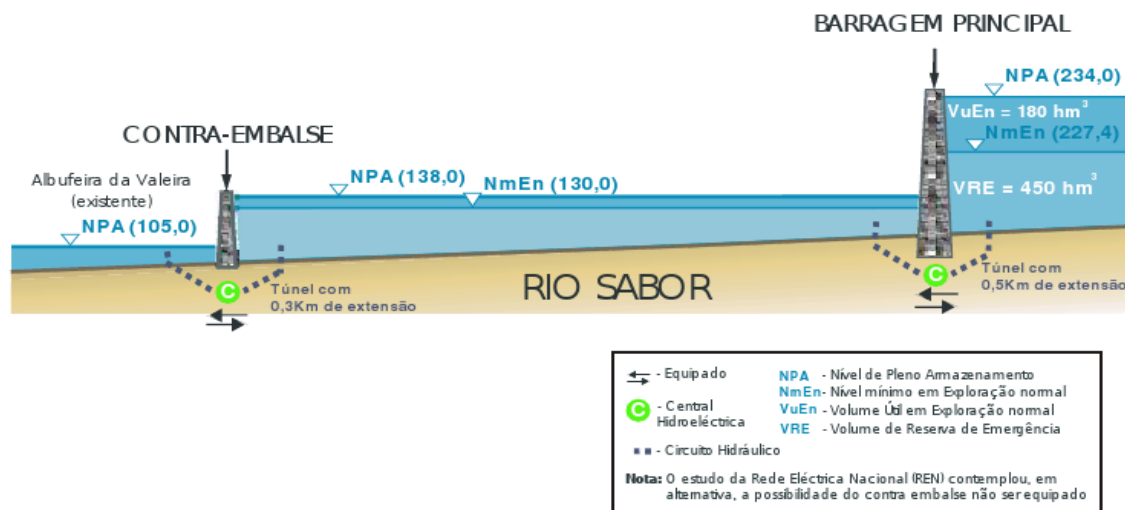


Figura 8: Esquema do funcionamento da barragem do Baixo Sabor

Esta redução da variação de cota resultou da diminuição do volume útil de utilização normal para os 180 hm<sup>3</sup> (anteriormente era de 390 hm<sup>3</sup>) e da correspondente passagem de Reserva de Emergência de 240 hm<sup>3</sup> para 450 hm<sup>3</sup>, sem diminuição da valia do empreendimento para o sistema electroprodutor nacional.

As outras características técnicas referentes à opção do Baixo Sabor que se consideravam na altura do EIA comparativo, como também as características finais que se modificaram depois do EIA comparativo, estão resumidas no quadro 3.4:

*Quadro 4: Resumo de características da barragem do Baixo Sabor. Fonte EIA (2002)*

Factores	Valores antes do EIA comparativos	Valores finais que foram modificados
Número de barragens	2: 1 Escalão principal/ 1 Contra-embalse	n.d
Cursos de água afectados	Rio Sabor	n.d
Comprimento das albufeiras	56 Km	n.d
Comprimento dos principais cursos de água alterados	56 Km	n.d
Área total inundada	2732 ha	n.d
Número de Estaleiros	2 Escalão principal e Contra-embalse	n.d
Área de Estaleiros	Total: 323,8 ha Emersa: 186,9 ha	n.d
Volumes de escavação totais	950 360 m <sup>3</sup>	n.d
Volumes de Betão totais	1 086 240 m <sup>3</sup>	n.d
Número de Escombreiras e Pedreiras	4	n.d
Área de Escombreiras e Pedreiras	Total: 42 ha Emersa: 1,1 ha	n.d.
Extensão total de túneis	0,7 Km	n.d
Extensão total de acessos à obra	16,3 Km	n.d
Extensão de restabelecimentos rodoviários	27,7 Km	n.d
Extensão estimada de Linha de Alta Tensão associada	15 Km	n.d
Data prevista de entrada em serviço	Finais de 2009	Setembro de 2013
Nível de Pleno Armazenamento	234 m	234 m
Nível mínimo em Exploração Normal	219 m	227,4 m
Capacidade de Armazenamento do Aproveitamento em relação à Bacia do rio Douro em Portugal (396 hm <sup>3</sup> )	390 hm <sup>3</sup> (volume normal de exploração) + 270 hm <sup>3</sup> (volume da reserva de emergência) ↓ 630 hm <sup>3</sup> (1,6 vezes a capacidade de armazenamento actual na bacia do Douro em Portugal)	180 hm <sup>3</sup> (volume normal de exploração) + 450 hm <sup>3</sup> (volume da reserva de emergência) ↓ 630 hm <sup>3</sup> (1,6 vezes a capacidade de armazenamento actual na bacia do Douro em Portugal)

Quadro 4, continuação:

Factores	Valores antes do EIA comparativos	Valores finais que foram modificados
Potência total instalada	170 MW	n.d.
Produção líquida anual	250 GWh/ano + 12 GWh/ano (Acréscimo na Produção a Jusante)	230 Gwh/ano + 12 GWh/ano (Acréscimo na Produção a Jusante)
Estimativa da Redução Equivalente de Emissões Atmosféricas (CO <sup>2</sup> ) – 2008 - 2012 (1º Período P. Quioto)	150 000 ton/ano	n.d
Estimativa da Redução Equivalente de Emissões Atmosféricas (CO <sup>2</sup> ) – ano 2020	111 000 ton/ano	n.d
Volume para Encaixe de Cheias	90 hm <sup>3</sup>	n.d
Redução do caudal de ponta de cheia (período de retorno de 50 anos)	1640 m/s (De 3200 m /s para 1560 m /s)	n.d
Importância da reserva de emergência (a utilizar em períodos críticos)	Garante durante os dias úteis de 2 meses a colocação em permanência de: 150 MW + 700 MW nas horas de ponta proveniente das centrais do Douro a jusante	n.d
Custo Total do Investimento	250,3 milhões de Euros	481 milhões de Euros
Custo Nivelado de Produção	98 € / MWh	n.d
Custo Equivalente de Produção	34 € / MWh	n.d

A EDP proporciona correspondentes à barragem do Baixo Sabor, encontram-se resumidos a seguir:

- Início da obra: Junho de 2008;
- Entrada estimada em serviço: Setembro de 2013;
- Dono da obra: EDP Produção;
- Empreiteiro geral da construção: Bento Pedroso/ Lena;
- Fiscalização da obra: Consulgal;
- Coordenação de segurança em obra: Tabique;
- Número máximo de trabalhadores: 1675 (ano 2011).

### 3.3 Definição de actores

John Bryson (1995) fez uma abordagem ao conceito de *stakeholders* e planeia uma série de mecanismos sobre a análise de actores. Define o conceito de *stakeholder* como:

*“Qualquer pessoa, grupo ou organização que possa fazer uma reclamação sobre a atenção da organização, recursos ou resultados, ou é afectado por estes resultados”*<sup>11</sup>

Na análise dos actores envolvidos no processo controverso da decisão da construção da barragem do Baixo Sabor foram, numa primeira abordagem, identificados e classificados os actores segundo os mecanismos que Bryson definiu (Bryson, 2003). Organizaram-se de forma cronológica para poder identificar a evolução dos seus discursos ao longo do processo facilitando a análise mais específica sobre os seus interesses e valores. A identificação de actores resultou de uma pesquisa exaustiva nos arquivos dos jornais públicos e de fóruns de opiniões que foram encontrados interactivamente, procurando recolher citações e posições expressas. Uma vez feita esta primeira identificação foram aparecendo outros elementos importantes, identificados através de pesquisa documental de outras fontes, enriquecendo a informação base à medida que foi evoluindo o trabalho. (Em apêndice)

A classificação dos actores foi realizada segundo uma estrutura proposta por Vargas (2006) sobre os discursos da sociedade. Ele define dois grandes grupos discursivos, os “hegemónicos”, que são aqueles relacionados com os discursos e condutas de dominação e de dependência e os “contra hegemónicos” que são aqueles que envolvem discursos e condutas de resistência e libertação. A partir desta classificação analisaram-se os discursos dos diferentes actores identificados e classificaram-se segundo estes conceitos.

---

11 “Any person, group, or organization that can place a claim on the organization attention, resources or output, or is affected by that output” (Bryson, 1995) p. 27

Vargas (2006) define melhor quais são este tipo de discursos e quais são em geral os actores que se identificam com cada tipo de discurso. Segundo o autor o discurso e conduta dominante, geralmente, surgem dos governos, organismos de financiamento internacionais, grupos empresariais, académicos ou técnicos. Os quais constroem e difundem as ideias dominantes que favorecem as dinâmicas de globalização e uniformizadoras da realidade. O discurso e condutas da dependência, pelo contrário admite que “os processos actuais são como são e que só podemos adaptar-nos”. Neste caso podem ser originados por governos locais, grupos de influência, instituições públicas e em geral pela cidadania mais conformista.

No entanto, existem os discursos e condutas de resistência que em geral surgem de governos locais, sindicatos, afectados directos da construção de obras com grandes impactes, organizações não governamentais do ambiente, entre outros, e tentam evitar a implementação de políticas ou “obras” que sejam contrários aos seus interesses. Estes, em geral, destacam que existe um défice social ou democrático nas decisões e discursos dominantes. Finalmente, os discursos e condutas da libertação surgem de processos que procuram uma resposta mais totalizadora ou mudança nas políticas e estrutura-se na pesquisa de novos caminhos e alternativas aos programas e discursos hegemónicos. As mobilizações das pessoas contra estes processos locais e globais vão desde a formação de grupos de protesto, à formação de ONG, formação de redes da informação e mobilização social, demonstrações...

Além da classificação dos discursos dos diferentes actores identificados também fez-se uma subdivisão entre aqueles que tiveram um papel activo no processo decisório e os que simplesmente plasmaram a sua opinião e interesses de forma pública ou no processo de consulta pública.

No processo participativo da barragem do Baixo Sabor identificaram-se actores com os vários tipos de discurso que Vargas (2006) definiu. A seguir dão-se exemplos de citações que correspondem aos diferentes tipos de discursos que se identificaram ao longo do processo.

Um exemplo de actor com discurso dominante pode ser o Ministro do Ambiente, Arlindo Cunha, interpreta-se claramente na seguinte intervenção:

*"(...)todas as barragens têm impactes negativos nos ecossistemas locais, mas a obra têm vários impactes positivos: a necessidade de o país produzir, até 2010, 39% da sua energia com base em renováveis e de reduzir as emissões de dióxido de carbono; a oportunidade de regularizar o Douro e controlar as cheias; e ter uma barragem com capacidade de armazenamento, para evitar a dependência hídrica de Espanha."* In: JN 2006-01-18

Justifica-se porque nesta citação emana uma ideia dominante que pretende ser a única favorável para poder afrontar os problemas que apresenta.

Os discursos de dependência encontram-se em geral por parte da população local de Trás-os montes e por os seus autarcas, pode-se reconhecer este tipo de discurso na seguinte intervenção de Aires Ferreira, autarca de Torre de Moncorvo:

*"Temos que aceitar a decisão tomada politicamente"* In: 2004-06-16 JN

Neste caso justifica-se a classificação por ser uma citação que expressa claramente a necessidade de aceitar as decisões tomadas por organismos superiores.

Referente aos discursos contra hegemónicos, um dos actores identificado com o discurso de resistência é o Partido "Os Verdes", pode-se justificar com a seguinte abordagem:

*"é inadmissível a decisão do Governo, se tem curvado perante os poderosos lóbis económicos"* In: 2004-06-16

Esta intervenção pretende evitar a construção da barragem destacando a existência de um défice democrático no processo decisivo, o que é uma característica dos discursos de resistência.

Finalmente, um actor identificado com o discurso libertador é a Plataforma Sabor Livre, uma das citações que justificam esta classificação é o seguinte:

*"Portugal é o país com menor eficiência energética na Europa dos 15. Não precisamos de aumentar o consumo para aumentar a produção, temos é de aproveitar melhor a energia"* In: JN 25-02-2005

Justifica-se esta classificação porque a PSL nesta intervenção pretende abortar novos caminhos e soluções alternativas para evitar a construção da barragem, característico do discurso libertador.

Observa-se que, em alguns casos, os actores identificam-se em mais de um tipo de discurso. Este facto é devido a que ao longo do processo decisório os discursos de alguns destes actores foi evoluindo.

*Quadro 5: Classificação de actores segundo a divisão de discursos de Vargas (2006)*

	Activos	Passivos
<b>Discurso dominante</b>	*ministério de economia, ambiente, agricultura *EDP *PS *Primer ministro *Comissarios europeios do ambiente *CE	*Secretario de estado de desenvolvimento regional *Eurodeputados portugueses *CIP
<b>Discurso de dependência</b>	*Aires Ferreira (Presidente da Câmara de Torre de Moncorvo)	*Autarcas da região *Agricultores *Pescadores *População residente
<b>Discurso de resistência</b>	*PSL *QUERCUS **"Os verdes" *(Aires Ferreira) *Coagret *PS (antes da entrada ao governo)	*ICNB *Antonio Robeiro *Paulo Santos
<b>Discurso de libertação</b>	*PSL *BirdLive International *European Rivers Network *Ecotopia **"Os Verdes"	*Cidadãos

Outra classificação possível (quadro 3.6) é considerar os discursos como o anterior e assumir que cada tipo de discurso pode vir representado por actores primários, secundários e interessados. Neste tipo de classificação consideram-se:

- Actores primários: aqueles actores que os seus interesses estão relacionados com a controvérsia e são contrários aos interesses de outros. Participam activamente de forma constante ao longo de todo o processo.
- Actores secundários: são aqueles que os seus interesses podem ser afectados pela controvérsia, os seus interesses podem estar associados ou representado por outros actores mais representativos ao longo do processo. A sua participação no processo é menos constante que a dos actores primários.
- Interessados: são aqueles actores que mostram uma expectativa de conseguir uma saída positiva da controvérsia. Mostram a sua opinião sem pretender que esta seja influente no processo decisivo. A sua participação ao longo do processo é esporádica.

*Quadro 6: Classificação de actores segundo a divisão de discursos de Vargas (2006)*

	Primários	Secundários	Interessados
<b>Discurso Dominante</b>	*Ministério do Ambiente *Ministério de Economia *EDP *PS	*UE *Euro-diputados portugueses *CIP	Outros Ministérios
<b>Discurso de Dependência</b>	*Aires Ferreira	*Autarcas das localidades afectadas	*Agricultores *População da região
<b>Discurso de Resistência</b>	*PSL **"Os verdes" *Bloco de Esquerda *PS (antes da entrada ao governo)	*Representantes de ONGA: QUERCUS, LPN, GEOTA	*Estudantes *Técnicos e cientistas *Professores
<b>Discurso de Libertação</b>	*PSL **"Os verdes"	*Ecotopia *Birdlive international	*Cidadãos



### **3.4 Historial em termos de participação pública**

A necessidade de produção de energia eléctrica e a constituição de uma reserva estratégica de água no troço mais a montante do Douro nacional, como já se têm referido, constituía o principal objectivo do empreendimento hidroeléctrico do Baixo Sabor. Uma vez que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/96, aprovada na sequência da decisão de suspender a construção da Barragem de Foz Côa, definiu como fundamental:

*“assegurar o conveniente aproveitamento do potencial hídrico e energético do País, por isso essencial o valor da água a armazenar no Douro Superior e seus afluentes”*

Tendo resolvido:

*“acelerar os estudos relativos a outros projectos de aproveitamento hídrico e energético do Douro Superior e seus afluentes, com o objectivo de possibilitar a construção de uma barragem que possa cumprir funções hídricas e energéticas semelhantes às atribuídas à barragem de Foz Côa.”*

Entre 1996 e 1999 apareceu o Estudo Prévio do Aproveitamento Hidroeléctrico do Baixo Sabor. A possibilidade de existir uma alternativa da barragem do Foz Côa no rio Sabor despertou várias reacções, ONG do ambiente opunham-se à construção da barragem, na contraposição do grande interesse que mostraram os autarcas dos municípios que podiam ser afectados pela barragem. No ano 2000, o então Ministro de Ambiente, Arlindo Cunha, suspendeu o projecto por achar necessário um EIA comparativo entre o aproveitamento hidroeléctrico do Baixo Sabor e outra alternativa, o aproveitamento do Alto Côa.

Os presidentes das câmaras municipais da região transmontana expressavam o seu desacordo com a decisão do Ministro. Nesta altura do processo a população local tinha dúvidas sobre as reais vantagens que ia ter a barragem para a região transmontana. Por esta razão os autarcas dos municípios que iam ser afectados organizaram sessões informativas, onde aclaravam-se dúvidas e exponham-se as vantagens e desvantagens

que a obra ia a ter. No caso da câmara municipal de Torre de Moncorvo difundiu entre a população uma carta com as razões do interesse pela barragem, entre outras destacam-se as seguintes:

- “Porque se trata de uma fonte de energia limpa”;
- “Porque a experiência demonstra que quanto mais água mais biodiversidade”;
- “Porque é a única forma de prevenir cheias”;
- “Para não entregar nas mãos de Espanha a gestão dos Recursos Hídricos”;
- Para cumprir com o Protocolo de Quioto”, e entre outras;
- “Porque durante a construção vai haver muitos fluxos financeiros na região”

Segundo uma entrevista com Joanaz de Melo, as sessões informativas que se organizaram nos concelhos transmontanos tinham como único objectivo, convencer a população dos benefícios da barragem. A maior presença de técnicos favoráveis à construção desacreditava a pouca presença de cientistas e investigadores que defendiam a posição do Sabor sem barragem.

Foi nestas circunstâncias que nasceu a Plataforma Sabor Livre (PSL). A PSL é formada por várias associações ambientalistas, como: QUERCUS (Associação Nacional de Conservação da Natureza), LPN (Liga para a Protecção da Natureza), FAPAS (Fundo para a Protecção dos Animais Selvagens), GEOTA (Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente), OLHO VIVO e SPEA (Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves), que se uniram para salvaguardar o rio Sabor sem barragens.

O momento da formação da plataforma foi um momento chave no processo de decisão da implementação da barragem do Baixo Sabor, já que é quando se encontram vários actores diferentes com o mesmo interesse e se unem para assim terem mais voz e força no processo, com um discurso de resistência.

As primeiras declarações que a PSL fez, foram na altura que surgiu o resultado do EIA comparativo entre a opção do Baixo Sabor ou do Alto Côa. A PSL elaborou um parecer técnico onde identificava numerosos erros grosseiros e tendenciosos no EIA e o ICN na

sua vez elaborou um parecer onde afirmava que o empreendimento do Baixo Sabor acarretaria impactes ambientais muito elevados. Estes pareceres foram apresentados durante a Consulta Pública do EIA. Foi neste momento que se começou a falar da ilegalidade do projecto segundo a legislação comunitária.

A Consulta Pública é o procedimento compreendido no âmbito da participação pública que visa a recolha de opiniões, sugestões e outros contributos dos interessados sobre cada projecto sujeito a AIA.

A Agência Portuguesa do Ambiente (APA), para os processos de AIA da sua responsabilidade, desenvolve as seguintes acções no âmbito da participação pública: promove e assegura o apoio técnico à participação pública; responde às solicitações que sejam apresentadas por escrito no âmbito da participação pública; elabora o Relatório da Consulta Pública; publicita os documentos relativos à AIA.

A Consulta Pública do EIA decorreu durante 45 dias úteis, em cumprimento do artigo 14 do Decreto-Lei 69/2000, desde 30 de Dezembro de 2003 a 2 de Março de 2004. O EIA, incluído o Resumo Não Técnico (RNT), foi disponibilizado em vários locais: Instituto do Ambiente, CCDR Centro, CCDR Norte e nas câmaras municipais dos municípios das regiões afectadas. Nas aldeias mais pequenas só foi apresentado o RNT.

A publicação do EIA, incluído o RNT, foi feita por meio de:

- Afixação de Anúncios nas Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia;
- Publicação de um anúncio, envio de RNT e de nota de imprensa para o Jornal de Notícias e o Correio da Manhã;
- Envio de nota de imprensa e RNT para os jornais, rádios e televisões;
- Envio de ofício circular e RNT a diferentes entidades;
- Divulgação na Internet no *site* do IA.

No seguimento do relatório (IA; 2004) no âmbito da consulta pública e tendo em vista proporcionar um melhor esclarecimento sobre os projectos em avaliação e o EIA, o IA promoveu três reuniões técnicas:

- 4 de Fevereiro de 2003, em Torre de Moncorvo, para a qual foram convidadas todas as Câmaras Municipais e Juntas de Freguesias potencialmente afectadas pelo AHBS.
- 4 de Fevereiro, em Pinhel, para a qual foram convidadas todas as Câmaras Municipais e Juntas de Freguesias potencialmente afectadas pelo AHAC.
- 12 de Fevereiro, na CCDR Norte, para a qual foram convidadas cerca de 140 entidades.

Estas reuniões contaram com a presença de representantes da EDP Produção e seus consultores, responsáveis pelo projecto e respectivo EIA, que se disponibilizaram a responder às questões colocadas pelos participantes.

Durante estas reuniões e ao longo de todo o período aberto para a consulta pública foram recebidos cerca de 1560 pareceres individualizados. Dos pareceres, provenientes dos cidadãos da região, destaca-se que a maioria deles favoráveis à construção do AHBS, considerando este empreendimento como vital para o desenvolvimento da região, impulsor para o turismo e o emprego, contribuidor para uma melhor qualidade de vida, entre outras razões.

A maioria dos concelhos estiveram a favor do projecto, embora a junta de Freguesia de Parada ter-se revelado contra a construção da barragem, porque defendia a preservação da Ermida de Santo Antão da Barca e da praia fluvial. A Junta da Freguesia de Felgar (IA; 2004) manteve-se neutra perante a posição relativa ao projecto. Referiu que o EIA apresentava algumas deficiências como: erros nos limites da freguesia, omissão de um Santuário -denominado de S. Lourenço e de uma aldeia histórica -denominada *Celhades*. Além de mais, 56 dos 69 cidadãos de Felgar pronunciaram-se individualmente, contra da barragem, por considerarem que grande parte da população da freguesia ia ficar sem meios de subsistência com o desaparecimento dos campos de cultivo.

Das associações que fizeram pareceres destaca-se, como já se referiu, o da PSL, no qual rejeitavam a opção pelo AHBS por considerarem que se tratava da opção mais gravosa em termos de impactes ambientais, uma vez que afectava uma área com grande importância natural, paisagística, patrimonial e sócio-económica. Acrescentaram no seu parecer um estudo da WWF, o qual afirmava “um elo de ligação directo entre a construção de barragens e o declínio da fauna dos rios no mundo inteiro”. Além de mais, a PSL apresentou neste parecer, críticas respeito ao EIA, em particular às metodologias utilizadas e aos resultados e conclusões obtidos, que consideraram desvalorizar de forma sistemática o Baixo Sabor. Chamavam a atenção para o facto de o estudo perder objectividade, sobretudo no RNT, onde disseram que atingia um nível inaceitável de subjectividade.

Outras associações também fizeram referência a falta de consistência científica e rigor metodológico. “Olho Vivo” afirmou que o RNT contrariava muita da informação do EIA, o que considera muito grave por ser este documento o único acessível à consulta por parte dos cidadãos sem formação científica.

Outra associação, neste caso o Núcleo de Estudos e Protecção do Ambiente (NEPA) da Associação Académica da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, questionou a necessidade de novos empreendimentos hidroeléctricos, sendo desfavorável a construção do AHBS, num documento titulado “Sinergias Alternativas à Barragem do Sabor”. Neste documento NEPA concluiu que a construção do AHBS deveria ser substituído pelo uso racional de energia, evitando um investimento desnecessário, tal como a delapidação do património natural e cultural do país.

APREN manifestou o seu apoio a construção da AHBS, valorizando positivamente o investimento do governo nas energias renováveis, já que isso corresponde o principal objectivo da entidade, procurar meios e soluções que permitam o crescimento das energias renováveis em Portugal. Outras associações e também empresas foram favoráveis ao empreendimento do Baixo Sabor, como: ACISM, Associação de Desenvolvimento Local, Rural e Cultural de *Cidadelha* (ADERCI), Rede Ferroviária de Portugal (REFER), Instituto de Estradas de Portugal (IEP), entre outras. Apesar disso é importante destacar o parecer desfavorável ao AHBS que fez a empresa de turismo, TurSabor, a qual fazia referência à importância de preservar uma região de características únicas.

Referente aos professores universitários que se manifestaram ao respeito do AHBS, destacam-se os pareceres de Mila Simões de Abreu, João Carlos Viera Baptista e João Alexandre Cabral, os quais afirmaram, respectivamente, o seu desacordo com o EIA por falta de estudos que permitam uma melhor avaliação do património cultural, por falta de caracterização neotectónica e sismo tectónica e por falta de credibilidade científica do EIA. Só um dos professores universitários que apresentaram pareceres durante a consulta pública foi a favor da barragem - Aníbal Traça Abreu - que considerou de grande importância o empreendimento para garantir a fiabilidade do sistema electroprodutor nacional.

Uma vez concluído o processo de consulta pública, uma das ideias que os ambientalistas anunciaram foi que o estudo comparativo era uma estratégia para que o EIA saísse favorável ao Baixo Sabor. Os motivos que defendiam eram que a alternativa proposta, a do Alto Côa, foi proposta por ter impactes ambientais comparáveis aos do Sabor, mais tardios prazos de finalização da obra e um custo económico superior à do Baixo Sabor, argumentos que foram utilizados na defesa do AHBS. Esta ideia, posteriormente suportada pelo aparecimento do Plano Nacional de Barragens, onde estavam registadas outras possíveis barragens no norte de Portugal, por exemplo a da foz do Tua. Estas barragens nunca foram apresentadas como alternativa à barragem do Sabor. (RECAPE, 2006)

Apesar das queixas e pressões das associações, o governo terminou por preferir e aprovar o projecto AHBS o que fez saltar diversas reacções tanto das ONGA's, que expressaram *“levar até às últimas consequências a sua posição”* PSL (JN 15-06-2004) e destacaram que *“não existem hipóteses legais para se optar pela alternativa do Baixo Sabor, uma vez que a legislação nacional, transposta de uma directiva comunitária sobre a Rede Natura e Zonas de Protecção Especial (ZPE), é taxativa ao impedir a construção dum projecto quando haja outra alternativa de localização com menor impacte ambiental”* ICN (JN 03-07-2004).

Também representantes e membros de partidos políticos da oposição criticaram a decisão. O deputado do PS e na altura ex-secretário de Estado do ambiente, Pedro Silva Pereira, teceu duras críticas à decisão do governo por ser “*contra o ambiente*”, “*prejudicar gravemente os valores ambientais protegidos pela Rede Natura*”, ter “*vantagens muito relativas e um custo ambiental completamente desproporcionado*” e ser “*ilegal à luz do direito comunitário*”.

O membro da PSL, Joanaz de Melo, afirma que o processo de avaliação do EIA foi (uma treta) e referiu-se à Comissão de Avaliação do EIA como uma *performance*; “*Antes da sua elaboração o Coordenador da CA, Pedro Cunha Serra, já era pro-barragem.*”

Apesar disso, houve opiniões positivas referentes à decisão do governo, por exemplo o presidente da câmara de Torre de Moncorvo, Aires Ferreira, que se mostrou “*Satisfeito com a posição correcta e corajosa do Ministro do Ambiente*”.

Nos meses a seguir e antes da aprovação do EIA por parte da DGGE, houve varias acções em defesa do rio sabor, por exemplo foi realizado o *I Encontro pelo rio Sabor*, organizado pela PSL. Depois da aprovação do EIA, a PSL apresentou uma queixa contra o governo português na UE, por violação da legislação comunitária devido aos graves impactes ambientais produzidos pelo empreendimento, e devido aos impactes em zona da Rede Natura 2000. A PSL fez um passo a frente neste momento do processo, passou tomar parte activa no processo, chegando até instâncias internacionais.

Os movimentos ambientalistas e as acções por defesa do rio Sabor seguiram. A Plataforma Sabor Livre e a Plataforma pelo Alentejo Sustentável uniram-se, num manifesto contra a construção das grandes barragens e para evidenciar a necessidade da criação e implementação de um plano energético nacional. No dia 17 de Outubro de 2004, em frente ao edifício da Alfândega no Porto, organizaram uma acção de rua organizada como forma de manifesto e também um conjunto de palestras por especialistas nacionais e internacionais sobre o impacto e alternativas às grandes barragens.

A PSL segue a ter um discurso de resistência e activo no processo, quando apresenta outra queixa contra o governo Português na UE, por possível violação das regras de concorrência na construção da barragem. Um membro da PSL, Helena Freitas, fez público no Jornal de Notícias que *"a EDP pretende conseguir, de forma encapotada, financiamento para a construção deste empreendimento, alegando mais-valias que não existem"*. O facto a considerar é que as queixas na UE tinham como objectivo evitar a construção da barragem ou pelo menos evitar o seu financiamento e assim dificultar a sua construção.

Em 2005, houve uma mudança na cor política do país, depois das eleições do 20 de Fevereiro o PS passou a liderar o país, com a nova posição de poder veio também uma mudança no seu discurso referente a barragem do Sabor, passando de questionar o projecto a considerá-lo de grande importância pelo país.

Nesta altura também aparecem discursos libertadores, os quais pretendem encontrar alternativas ao problema. Surgiram então argumentos contra a importância que tinha a barragem em relação ao seu potencial eléctrico e à importância deste respeito o consumo eléctrico global Português, argumentos que já se tinham utilizado na consulta pública. O membro da PSL, José Teixeira, afirmou que *"Portugal é o país com menor eficiência energética na Europa dos 15. Não precisamos de aumentar o consumo para aumentar a produção, temos é de aproveitar melhor a energia", "necessário medir os impactes da aplicação das energias alternativas, em especial as grandes barragens. Não precisamos de construir mais barragens, tem é que existir uma eficiência de gestão das já existentes"* (in: JN 25-02-2005) além de mais afirmou que os impactes que a barragem ia a ter sobre o rio Sabor não iam compensar os ganhos eléctricos, afirmando que *"a construção daquela barragem será um crime ecológico que nem em termos de capacidade de produção de energia eléctrica se justificará, pois representaria apenas cerca de 5% das necessidades energéticas de Portugal"* (in: JN 03-07-2005)



Como já se referiu anteriormente, surgiram como resposta aos resultados do AIA, estudos comparativos que demonstravam as vantagens das alternativas de poupança energética. Como o apresentado na Consulta Pública: “Sinergias Alternativas à Barragem do Sabor” e o parecer técnico apresentado pela união entre: PSL, QUERCUS, FAPAS, LPN, GEOTA, SPEA, Olho Vivo.

Foi em Novembro de 2005 quando a Comissão Europeia decidiu abrir um processo de infracção contra a decisão do Estado português por autorizar o projecto de construção da barragem do Sabor, o que invalidava o acesso a fundos comunitários. A CE deu um prazo de 2 meses ao governo Português para contestar o processo interposto. O comissário europeu do ambiente, Stavros Dimas, afirmou referente ao AHBS que os *"efeitos ambientais são negativos e significativos, mau grado a existência de soluções alternativas, faltou às obrigações que lhe incumbem"*, *"as razões invocadas pelas autoridades portuguesas, na fase de pré-contencioso, para justificar o projecto não são válidas"*, *"as autoridades portuguesas não avaliaram adequadamente"*. (in JN 09-11-2005) *"se estava na iminência de ocorrer um conjunto de ilegalidades"* (in JN 10-11-2005).

Uma vez feita a contesta que exigia a CE, o governo anuncia a autorização da barragem do Baixo Sabor. Existem declarações feitas pelo secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, Rui Nuno Baleiras, *"que a barragem do Baixo Sabor venha a ser construída sem recurso a fundos comunitários não está excluído e poderá vir a ser uma realidade, desde que cumpridas todas as regras e directivas comunitárias, nomeadamente, no que toca às questões ambientais"* (in JN 07-12-2005). O então Primeiro-ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa, Justificou a decisão do governo com *"a necessidade de dar continuidade aos grandes projectos e de não causar instabilidade."*, *"Um dos nossos problemas é que os grandes projectos estarem sempre a mudar em função das mudanças de Governo"* (in Público 23-12-2005).

Uma vez decidido o avanço com a construção da barragem foi fundada a Associação de Municípios do Baixo Sabor, formado pelos municípios: Torre de Moncorvo, Alfândega da Fé, Mogadouro e Macedo de Cavaleiros. Este é outro momento importante do processo, os autarcas da região associaram-se com o objectivo de lutar pela construção da barragem do Baixo Sabor e participar na gestão do Fundo Ambiental previsto na

Declaração de Impacte Ambiental, o qual foi anunciado como medida compensatória à construção da barragem.

Com a aparição da AMBS abriu-se a possibilidade de diálogo entre actores com diferentes interesses. O membro da PSL, José Teixeira, afirmou que *“a plataforma está disponível para dialogar com a associação de municípios, como sempre foi manifestado, mas sempre no sentido de viabilizar e dinamizar um vale do rio Sabor sem barragem.”*, *“já que todos os estudos da comunidade científica nacional se têm manifestado contra a construção da barragem, devido aos valores ambientais da região do Baixo Sabor”* (in JN 2006-06-30)

A realidade foi que apesar da disponibilidade da PSL a dialogar e os interesses comuns que ambos actores tinham respeito o desenvolvimento da região, não foram desenvolvidos espaços de diálogo para estes actores. O principal conflito estava no caminho para atingir este desenvolvimento da região transmontana, com o sem barragem, por um lado a PSL não queria barragem nenhuma e a AMBS queria a barragem para poder obter os Fundos Ambientais prometidos quando a barragem fora construída.

A AMBS disponibilizou uma carrinha informativa que recorria às aldeias da região, a qual informava dos benefícios da barragem e das medidas compensatórias que iam ser aplicadas. A associação também organizou várias sessões de esclarecimento para a população, segundo a câmara municipal de Torre de Moncorvo, onde tinham lugar estas sessões, estas foram abertas a toda a população local e a cientistas e técnicos da EDP com a finalidade de dar resposta as dúvidas que a população tinha respeito a barragem. Segundo José Teixeira, membro da PSL, estas sessões estavam destinadas a convencer a população dos benefícios da barragem e por conseguinte estavam organizadas de tal forma a desacreditar quem ia dar argumentos em contra a construção da barragem. Teixeira também afirmou que a AMBS nunca abriu estes espaços a presença de PSL. Foram várias as demonstrações de discurso libertador nesta altura do processo e vários os actores envolvidos, tanto nacionais como internacionais. A PSL entregou à Comissão de Ambiente da União Europeia um manifesto com 350 assinaturas contra a construção da barragem do Baixo Sabor, defendendo o rio Sabor sem barragens e afirmando que o rio *“é o último selvagem da Europa”* (in JN 14-12-2006)

A *BirdLife International*, juntamente com a *European Rivers Network*, fez um comunicado de imprensa onde ressaltavam *"inequivocamente os impactos graves sobre os valores ambientais"* que a construção da barragem provocaria (in: JN 14-12-2006)

Durante o verão de 2007 foram organizados vários eventos públicos no rio Sabor, para defender um Rio Selvagem e Sem Barragens. Um destes eventos foi o organizado pela *European Rivers Network* para a realização do evento anual denominado "Big Jump". Com este projecto, pretende a reconciliação dos cidadãos com os seus rios. O "Big Jump" induz à cidadania para reconquistar os seus rios e lagos, pretende ser um elemento essencial para ganhar o apoio das pessoas no grande esforço Europeu em melhorar o estado ecológico dos rios, expressado na nova Directiva Quadro da Água da Comissão Europeia. O "Big Jump" baseia-se em acções nas bacias hidrográficas de rios europeus que estão ameaçados, no rio Sabor se organizou um banho popular no rio e eventos de educação sobre a qualidade da água e renaturalização de rios.

Outro acontecimento foi o Ecotopia, este é um evento anual que une activistas de toda a Europa durante duas semanas, está organizado pela *European Youth For Action* (EYFA) e justamente no ano 2007 teve lugar em Portugal, co-organizado pelo Grupo de Acção e Intervenção Ambiental (GAIA). O evento consistiu em mobilizar jovens da Europa para fazer um acto a favor da preservação do rio, na área de influência da barragem. As características comuns que tiveram estes dois acontecimentos no rio Sabor foram, de um lado conseguiram ter repercussão mediática, mas ambos eventos tiveram falta da participação dos cidadãos da região de Trás-os-Montes.

Por outro lado, encontram-se em diferentes jornais nacionais citações de residentes dos concelhos trasmontanos afectados pela barragem e aparecem citações como as de António Garcia, o qual refere-se a necessidade de aumentar a oferta de trabalho na região para evitar a despovoação que está a afectar a zona: *"Por causa de um pássaro ou de uma cobra não faziam a obra? Quem cá vive é que sabe e tem de ter trabalho!"* (in: JN 02-09-2007) Outro residente, Moisés Rodrigues, também refere-se à compensação que vão obter pela construção da barragem e num discurso de dependência argumenta: *"os benefícios compensam os prejuízos"* e que *"algumas propriedades até ficarão valorizadas por ficarem mais próximas da água"* (in: JN 02-09-2007)

Em Agosto de 2007 a comissão europeia decide arquivar o processo de infracção contra Portugal referente a barragem e a seguir o primeiro-ministro José Sócrates, os ministros do Ambiente e Economia, Nunes Correia e Manuel Pinho, e o presidente da EDP, António Mexia; assistiram à apresentação oficial do projecto. O Primeiro-ministro, José Sócrates afirmou na apresentação do projecto que: "As energias eólica e hídrica como a aposta nacional para o futuro", apontando a barragem do Baixo Sabor como "a decisão política mais simbólica nesta matéria"

Foram também os partidos políticos que depois da apresentação do projecto, como o partido Os Verdes e o Bloco de Esquerda, que mostraram o seu desacordo com a decisão da construção da barragem do Baixo Sabor. O partido ecologista "Os Verdes" acusou na altura ao governo pela sua falta de estratégia de futuro e Manuela da Cunha afirmou que o Sabor *"é um rio que pelo seu valor natural e histórico deverá ser preservado e não alvo de uma intervenção irreversível com perda de património que é de todos", "falta de estratégia e de visão de futuro" por "privilegiar a construção de grandes infra-estruturas com avultados impactes económicos, sociais e ambientais"* (in: JN 30-08-2007)

Um mês depois da apresentação do projecto, o governo Português apresentou o "Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico" (PNBEPH) como objectivo de identificar e definir prioridades para os investimentos a realizar em aproveitamentos hidroeléctricos no horizonte 2007-2020. O PNBEPH foi apresentado com um conjunto de investimentos em aproveitamentos hidroeléctricos, o que envolvia a construção de várias novas barragens e aumento da potência instalada em barragens já existentes.

A apresentação do PNBEPH e existir a possibilidade de outras barragens, sobretudo no Norte de Portugal, fez que os contrários à construção do empreendimento do Baixo Sabor se sentissem *"enganados"* por parte do governo, como já se tinha referido a PSL na altura que o governo tinha apresentado a possibilidade de uma barragem na Foz do Tua, em 2006 a PSL expressou: *"o Governo "escondeu" uma alternativa à barragem do Baixo Sabor na foz do rio Tua, onde agora se prepara para construir um novo empreendimento."* (in: Público 14-01-2006).

Em Junho de 2008 foram assinados os contratos de construção da barragem do Baixo Sabor. Neste acto foram vários os discursos dominantes, como o do primeiro-ministro, José Sócrates: *"Os ambientalistas que contestam a construção da barragem do Baixo Sabor não têm razão e que o tempo de discordar já passou, sendo agora momento de construir", "investimento ambiental da maior importância, pois significa um contributo para reduzir o aquecimento global e para melhorar o ambiente global"* (in: JN 30-06-2008).

As associações e instituições que se opunham à construção seguiram ainda assim com os seus argumentos de resistência e libertação. COAGRET fez públicas as suas queixas respeito a pouca qualidade dos EIA feitos na região afectada, afirmando: *"o levantamento da arte rupestre daquela área não é feito de forma rigorosa, nem o levantamento antropológico da ermida do Santo Antão da Barca, local de culto muito respeitado pelas populações da área circundante", "não é aceitável o facto de terem sido elaborados três Estudos de Impacte Ambiental e que, das três vezes que alguém se debruçou sobre aquela zona e o seu património natural e arqueológico, nunca encontrou figuras de arte rupestre de relevo, a não ser alguns exemplares dispersos"* (in: JN 07-09-2008).

A PSL pelo seu lado também continuou com a luta em contra da construção da barragem e baseando-se esta vez na caducidade da Declaração de Impacte Ambiental.

Os discursos das ONGA nesta altura do processo é de resistência, vendo que a situação de *"especial urgência"*, uma vez que as terraplanagens entretanto iniciadas poderiam *"destruir, de modo irreversível, muitos habitats e espécies protegidas"* (in: JN 10-01-2008) e sua argumentação refere-se ao défice social, democrático e legal na decisão política. Com estes argumentos, a PSL interpus uma providência cautelar no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa. Esta deu a razão à plataforma e parou as obras da barragem durante duas semanas.

Na margem de todo este amplo processo encontram-se o Conselho Nacional de Água (CNA), consultivo e com a maioria do governo, o qual nunca publicou nenhum parecer ao respeito da Barragem do Baixo Sabor nem da alternativa preferida pelo concelho.

Segundo António Carmona Rodrigues, o CNA não se reuniu para discutir a proposta do governo. Por outra parte, o Conselho de Bacia do Douro não se pronunciou ao respeito.

As obras seguiram a partir do 23 de Janeiro do 2009 e desde então sem nenhum outro contratempo. A PSL ainda apresentou uma queixa na UE, a qual foi arquivada sem ter nenhuma repercussão nas obras da barragem.

Na actualidade ainda seguem as acções e publicações referentes ao AHBS, mas numa densidade muito menor à dos últimos anos, já que as obras seguem sem grandes contratempos. A população da região afectada vê o projecto como uma realidade que não pode ser mudada, segundo o parecer dos habitantes da região com quem se conversou durante a visita técnica na região (Abril, 2010), o que faz que o seu discurso se identifique ainda mais com o de dependência, e as associações ambientalistas parecem deixar o caso do rio Sabor como uma derrota da qual apreender. O facto é que depois da apresentação por parte do governo português do PNBEPH, as associações ambientalistas têm outras “lutas” abertas contra o governo. No encontro Convergir do 29 de Maio de 2010, as ONGA presentes apresentaram o caso do rio Sabor e fizeram uma abordagem dos pontos fortes e fracos que tiveram as diversas associações no que faz respeito a luta contra o AHBS e tiraram conclusões de como deveriam actuar num futuro para obter melhores resultados.

A continuação apresenta-se a tabela resumo do historial dos acontecimentos que envolvem todo o processo decisivo da construção da barragem do Baixo Sabor.

Quadro 7: Historial da barragem do Baixo Sabor. Fonte própria

DATA	ACONTECIMENTO
1960	Plano Nacional de Barragens.
1995	Descoberta de pinturas rupestres no Foz Côa. Encerramento da barragem do Foz Côa.
1996	Intenção de começar a Barragem no Sabor.
1999	Apresentação do EIA da Barragem do Baixo Sabor.
2000	QUERCUS, FAPAS e GEOTA apresentam o Parecer ao EIA: "Parecer sobre o EIA e análise de implicações ambientais. Apresentação de um Manifesto Científico, contra a barragem do Baixo Sabor. O ministério de ambiente suspende o projecto. Reavaliação do EIA, fazendo-lo comparado com o da barragem no Alto Côa.
2003	Nasce a Plataforma Sabor Livre É apresentado o EIA Comparado do AHBS e AHAC
2004	Aprovação, pelo Ministro do Ambiente, do projecto: AHBS
Março 2004	A PSL promove acção simbólica em Lisboa.
Maio 2004	PSL organiza o terceiro "I Encontro Pelo Sabor"
Junho 2004	Aprovação da declaração de impacto ambiental da barragem do Baixo Sabor, pela DGGE. A PSL reúne-se com o Ministro de Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.
Setembro 2004	PSL apresenta uma queixa contra o governo português na EU, por violação da legislação comunitária devido aos graves impactes ambientais produzidos pelo empreendimento, e devido a violar leis comunitárias devido aos impactos em zona de Rede NATURA 2000. Bruxelas estuda a qualidade do EIA.
Outubro 2004	Hidro2004, encontro para defender o rio Sabor Sem Barragens. Organizado pela PSL.
Maio 2005	PSL apresenta uma queixa contra o governo português na EU, por possível violação das regras da concorrência na construção da barragem do Baixo Sabor
Outubro 2005	A Comissão Europeia decidiu abrir um processo de infracção contra a decisão do Governo português por autorizar o projecto de construção da barragem do Baixo Sabor, o que inviabiliza o acesso a financiamentos comunitários
Dezembro 2005	O Governo português contesta o processo de infracção interposto pela Comissão Europeia O Governo português anuncia a autorização para a construção da barragem do Baixo Sabor, juntamente com uma nova barragem na Foz do rio Tua.
Dezembro 2005	A Direcção-Geral de Geologia e Energia da "luz verde" para que a EDP possa construir duas novas barragens em Portugal, na Foz do Tua e no Baixo Sabor

Continuação do quadro 7

DATA	ACONTECIMENTO
<b>Junho 2006</b>	Origem à constituição da Associação de Municípios do Baixo Sabor (AMBS), formada pelos municípios da região do Baixo Sabor (Moncorvo, Alfandega da Fé, Mogadouro e Macedo de Cavaleiros)
<b>Agosto 2006</b>	O Governo português apresentou os últimos elementos que justificam a construção da barragem.
<b>Dezembro 2006</b>	Cerca de 200 pessoas aproveitam este fim-de-semana para actividades de lazer no rio Sabor, organizado pela PSL Reunião da PSL em Bruxelas, com o Comissário de Ambiente da Comissão Europeia.
<b>Março 2007</b>	Lançamento do concurso público internacional lançado há dias pela Douro Superior - Associação de Desenvolvimento PSL organiza o terceiro "II Encontro Pelo Sabor"
<b>Julho 2007</b>	"Ecotopia" no Sabor. Grupo Internacional de Ambientalistas fazem um encontro no rio Sabor para de fender um rio Livre e Sem Barragens.
<b>Julho 2007</b>	European Rivers Network (Rede Europeia de Rios) para a realização do evento anual denominado por "Big Jump"
<b>Agosto 2007</b>	A Comissão Europeia decide arquivar o processo de infracção contra Portugal relativamente a barragem A apresentação do projecto do AHBS, com a presença do primeiro Ministro José Sócrates, dos ministros do Ambiente e Economia, Nunes Correia e Manuel Pinho, e do presidente da EDP, António Mexia
<b>Março 2008</b>	A Comissão Europeia "arquivou definitivamente" a queixa contra a construção da barragem do Baixo Sabor
<b>Abril 2008</b>	PSL organiza o terceiro "III Encontro Pelo Rio Sabor"
<b>Junho 2008</b>	Cerimónia de assinatura dos contratos de construção da barragem de Baixo Sabor
<b>Setembro 2008</b>	COAGRET denuncia a existência de gravuras rupestres na margem do rio Sabor
<b>Dezembro 2008</b>	O Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa deu razão a uma providência cautelar interposta pela Plataforma Sabor Livre
<b>Janeiro 2009</b>	Barragem do Sabor parou as obras
<b>Janeiro 2009</b>	Os trabalhos de construção da barragem do Baixo Sabor, em Torre de Moncorvo, foram reiniciados.
<b>Agosto 2009</b>	Recurso interposto pela associação ambientalista LPN, em nome da Plataforma Sabor Livre, no tribunal da UE.
<b>Setembro 2009</b>	O tribunal Europeu arquivo a queixa apresentada pela PSL.



## 4 RESULTADOS E ANALISE DE RESULTADOS

### 4.1 *Espaços disponibilizados*

Os espaços abertos pelo governo português à participação social, neste caso da barragem do Baixo Sabor, foram os obrigatórios pela lei no referente à consulta do EIA, seguindo o processo formal. Assim o processo participativo deste caso de estudo fica sobre a linha que Vasconcelos (2004) referiu sobre os processos participativos no contexto nacional, que geralmente recorrem a formatos passivos de participação - audiências e/ou consultas públicas.

Também abriram-se espaços informativos na região afectada, promovidas pelas câmaras municipais da região de Trás-os-Montes. Estes espaços também foram meramente informativos, sendo como objectivo: aclarar dúvidas da população e informar das vantagens e das desvantagens do projecto. Segundo as opiniões dos membros da PSL estes espaços poucas vezes estavam abertos a todos os actores interessados e sempre foram focadas à participação passiva. Segundo a câmara municipal, a convocatória às sessões informativas estava aberta a todos os cidadãos, associações e entidades interessadas, sem exclusão.

O formato que se seguiu em todo o processo, é designado por tradicional, acaba por ser criticado por não permitir suficiente debate e esclarecimento devido ao seu carácter essencialmente expositivo.

Analisando os espaços definidos por Bryson (1992) Podemos concluir que no processo participativo da barragem do Baixo Sabor foram abertos os espaços que o autor nomeia como fóruns, já que os espaços de participação que foram abertos serviam meramente como espaços de troca de ideias e não como influentes nas tomadas de decisão. Além de mais destaca-se que se abriu também o espaço nomeado como *court*, isto foi no momento em que a decisão da construção da barragem do sabor foi levada até o tribunal Europeu, este tribunal teve que avaliar a decisão tomada pelo governo Português respeito as normativas e leis vigentes na Comunidade Europeia.

## **4.2 Participação no final do processo**

O projecto da barragem no Baixo Sabor é uma ideia que vem já dos anos 60, quando se fez o Plano Nacional de Barragens. Foi proposta como alternativa à barragem de Foz Côa em 1996. Como o projecto foi suspenso por parte do ministro do ambiente no 1999, realizou-se um estudo comparativo entre o projecto AHBS e AHAC. A participação cidadã só foi aberta a uma vez feito o EIA e quando as características técnicas dos projectos estavam determinadas e praticamente invariáveis.

A participação pública nestas circunstâncias é essencialmente informativa e por tanto limitada do ponto de vista de uma intervenção mais efectiva. Neste caso de estudo, a participação social não visou a participação nas decisões técnicas ou no planeamento de alternativas, só foi considerada para decidir entre duas alternativas já propostas e completamente definidas. Ainda assim também se pode concluir que os documentos base disponibilizados à população forneciam um elevado grau de subjectividade, sobretudo no RNT, no qual aparece de forma explícita a preferência para o empreendimento do Baixo Sabor. Como referiu a PSL no parecer de resposta a consulta do EIA, *“o estudo perde objectividade, sobretudo no RNT, onde atinge um nível inaceitável de subjectividade”* (in: RECAPE, 2006, p. 5).

Em geral, os especialistas consideram que os projectos/planos/estudos só podem ser disponibilizados para apreciação pública quando estão tecnicamente perfeitos e finalizados (Vasconcelos, 2004; Vasconcelos 2007). Esta ideia não é compatível quando a interacção com a cidadania se pretende introduzir em momentos mais primários do processo decisivo. Já que nestes casos os documentos deveriam estar num formato aberto no momento de disponibilizá-los para a consulta pública, podendo assim, ser ajustados com maior facilidade com os inputs procedentes do processo participativo.

### ***4.3 Participação pretendida com alto nível técnico e político***

A participação foi tratada a nível político e técnico. Em geral espera-se que a sociedade civil participe a nível técnico, por isso a participação põe os técnicos e políticos em vantagem respeito cidadania em geral. Há uma ideia generalizada que os cidadãos vão participar a nível técnico. Embora alguns tenham conhecimentos técnicos, e os tragam para o processo, a maioria dos cidadãos fica à margem da decisão. O motivo é que não se abrem espaço no nível de valores e interesses.

O conhecimento técnico é o único que assume legitimidade na decisão e é o único relevante (Vasconcelos, 2004). As decisões públicas estão geralmente dominadas pelo modelo racional e fortemente suportadas pelo conhecimento técnico.

Neste caso específico da barragem no rio Sabor, os documentos consultados pela população podiam ser o EIA completo ou o RNT, e em algumas juntas da freguesia só o RNT. O RNT foi acessível à consulta por parte dos cidadãos sem formação científica e perdia, como se apresentou na alinha anterior, objectividade e contrariava informação presente no EIA.

### ***4.4 Rigidez de posição por parte do governo***

Este caso foi aberto à participação pública depois de muitos anos de considerar-se a necessidade de uma barragem na parte alta do Douro internacional. A necessidade de produção de energia eléctrica e a constituição de uma reserva estratégica de água no troço mais a montante do Douro nacional, como já se têm referido, constituía o principal objectivo do empreendimento hidroeléctrico do Baixo Sabor.

Esta forte posição do governo e a intensa pressão por parte da empresa hidroeléctrica EDP, foi outra das razões para que este caso fosse demasiado rígido e que a opinião e críticas da parte do cidadão não tivessem assumido um papel relevante.

AO longo do processo decisivo da barragem do Baixo Sabor, aparecem críticas que demonstram que os processos participativos propostos pelo governo não tinham nenhuma intenção de ser vinculativos. Já que não se consideraram as alternativas energéticas e estratégicas que apresentaram várias associações e instituições.

#### **4.5 Pouco envolvimento da população local**

Considera-se a situação social em que vivem na região transmontana contribuiu na posição a favor da barragem e na falta de envolvimento no processo. A posição passiva da população local explica-se porque os habitantes da região tem outras prioridades muito mais importantes que o ambiente, como seja o acesso a saúde ou salários e pensões dignas. Por outro lado a posição que muitos deles têm sobre a barragem está relacionada com o facto de verem a barragem como uma medida para o desenvolvimento da região, mensagem passada pelos políticos e partidos desde os tempos de Salazar.

As ONGA viram-se, pois defrontadas com outro problema, o de como informar, consciencializar e vincular a população de fora da região afectada. Segundo as conclusões que se tiraram no encontro Convergir (Maio 2010), isto foi devido ao actual jornalismo existencialista que não publicava notícias dos encontros e iniciativas passivas que tomavam as ONGA, técnicos e cientistas que estavam contra a construção porque só interessa notícias de acções destrutivas. Além de mais os ambientalistas consideram que a sociedade actual tende a ser “inerte”, pouco interessada e mobilizada. Esta característica que se atribui à sociedade portuguesa é uma preocupação permanente, existem vários estudos e artigos escritos ao respeito, destacam-se os realizados recentemente por Isabel Guerra e Fernando Gil, no último estudo publicado por Guerra - Necessidades de Portugal, tradição e tendências emergentes – que especifica o grau de aceitação dos portugueses e vira-se perante um país socialmente muito frágil, pouco capaz de se mobilizar individual e socialmente. Mas, apesar disso, com altos níveis de satisfação e felicidade. (Guerra, 2010)

Conclui-se que a falta de envolvimento da população local nas iniciativas das ONGA e a falta de iniciativas próprias a favor ou em contra da barragem está ligado ao facto das autarquias virem a ter acesso a fundos financeiros cedidos pelo governo se a barragem for construída. O que implicou que os autarcas da região organizassem sessões de esclarecimento das dúvidas que surgiam à população e forneciam autocarros para chegar a Torre de Moncorvo. Mas nestas sessões de esclarecimento estavam fortemente focadas em ressaltar as vantagens do projecto e a desacreditar as alternativas e os discursos dos

ambientalistas. Considera-se também que a falta de vinculação da população nos discursos de resistência e de libertação que caracteriza o discurso das ONGA deveu-se aos argumentos e discursos muito técnicos e longe dos conhecimentos e interesses da população que os ambientalistas usavam para defender as suas ideias.

Finalmente refere-se a opinião que Joanaz de Melo tem sobre a Plataforma Sabor Livre (PSL), uma plataforma criada para articular as ONGA e que envolveu um número elevado de associações e que teve um papel muito activo ao longo do processo. Mas não conseguiu um envolvimento relevante da população residente na zona de Trás-os-Montes. Joanaz quando se refere a PSL afirma que é *“uma plataforma de boas vontades e má organização”*. Considera que *“um dos erros que as associações ambientalistas têm e especificamente a PSL no caso Sabor, é a ausência de conhecimento das necessidades reais da população para adaptar o discurso e ter maior aceitação entre a população local.”*

#### **4.6 Abordagem das decisões de barragens a nível local**

A participação social entorno das barragens, foca-se, no caso de Portugal, numa abordagem e consulta local, o que gera conflito a nível nacional por não envolver parte da população interessada. Como já aconteceu no passado, por exemplo no caso Alqueva, os processos de consulta pública foram unicamente propostos nas regiões de influência do empreendimento.

Analisando as sessões de consulta pública do EIA que foram feitas e no estudo comparativo entre o AHBS e o AHAC, conclui-se que foram propostas três reuniões e todas elas na zona norte do país. Uma em cada zona de impacte, Torre de Moncorvo para o caso do AHBS e Pinhel para o caso do AHAC. A única que foi realizada fora das regiões afectadas foi a que teve lugar na CCDR Norte. Não obstante, a repercussão que tem este tipo de empreendimentos é a nível nacional. O envolvimento de ONGA, cientistas, estudantes e outra população interessada é procedente de outras partes do país.

Destaca-se também que a região onde se localiza o projecto do AHBS situa-se numa Zona de Protecção Especial (ZPE) e está incluída na Rede Natura 2000 o que gera uma procura muito maior por tratar-se de áreas de grande interesse natural, o que implica um número maior de interessados e afectados pelo empreendimento. Como já se destacou, o conflito do Baixo Sabor envolveu associações de fora do país (COAGRET, Ecotopia, *European Rivers Network*, ...) e chegou até instâncias internacionais, tendo a CE um papel importante no processo de decisão.

#### ***4.7 Abordagem redutora para um problema complexo***

No processo decisivo da implementação da barragem do Baixo Sabor faltou a abordagem do problema genérico que envolve os Recursos Hídricos, como um problema complexo. A gestão da água classifica-se como um problema complexo, gerando controversas durante o processo de decisão pública. Neste caso foram muitos os actores envolvidos no processo decisivo e com grãos de poder muito diferenciados, o que dificultava o diálogo. Também houve vários tipos de conhecimento o que contribuiu para uma falta de participação local. A existência de muitos factores a serem considerados e diferentes interesses e valores a ser integrados, fez com que a solução que estava considerada antes de abrir o espaço consultivo não fosse do agrado de todas as partes implicadas e que o sentimento final do processo fosse de decepção e fracasso por parte de vários actores envolvidos, como as ONGA e a população local.

As finalidades energéticas e estratégicas do empreendimento foram de grande importância no discurso dominante dos políticos que defendiam o projecto, sobretudo por tratar-se de uma fonte de energia renovável e por contribuir para a redução de emissões de CO<sup>2</sup> na atmosfera. Como contrapartida os ambientalistas e cientistas colocaram em debate o conceito de energia renovável e sugeriram que não fosse utilizado este termo como sinónimo de energia limpa, já que os efeitos destrutivos que uma barragem tem no ambiente são de uma magnitude muito elevada.

## 5 SUCESSOS DIFERENCIADOS

Uma das características que fez da barragem do Sabor um processo diferenciado foi o facto de tratar-se de um projecto considerado “de grande estratégia nacional”, por ser um projecto situado a montante de 4 das 5 barragens de fio de água instaladas no Douro português, o que iria permitir ter uma reserva de água que garantisse a produção de electricidade nas épocas de baixo caudal no rio Douro. Por esta razão a companhia eléctrica EDP exerceu grande pressão ao governo português. Interpreta-se pois, que sempre foi maior estratégia pela companhia eléctrica do que pelo próprio país.

Outra das razões que fez especial o projecto da barragem do Baixo Sabor é a importância biológica e ecológica da região que ia ser afectada pelo empreendimento. A barragem e as zonas de influência desta situam-se em Zona de Protecção Especial e grande parte desta área também encontra-se protegida pela rede natura 2000. Este facto fez que foram muitos os actores ambientalistas, tanto nacionais como internacionais, envolvidos no processo decisivo. Que a zona de influência da barragem se encontrasse em território da Rede Natura 2000 teve muita influência para que o processo decisivo da barragem chegara até instâncias internacionais, o que também diferencia este processo de outros que tiveram lugar no país.

A nível de participação considera-se um elemento diferenciado o facto que várias associações ambientalistas se uniram para formar a Plataforma Sabor Livre, facto importante na identificação de interesses comuns entre vários actores e à capacidade de influência que esta plataforma teve a nível institucional.





## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois deste caso de estudo pode-se responder as perguntas colocadas no início deste trabalho e permite concluir os pontos fracos que a participação pública tem em Portugal:

- Referente à primeira questão planeada no início do trabalho, respeito a se houve processos participativos e quais foram os propostos pelo governo português no processo decisivo da barragem do Sabor, pode-se afirmar que houve os que são obrigatórios pela lei no referente à consulta do EIA, seguindo o processo formal.

O processo participativo seguiu o formato passivo de participação, o qual é o que engloba os seguintes tipos de participação: a participação passiva, quando a população envolvida só é informada sobre os acontecimentos, a participação consultiva, quando se dá resposta as questões colocadas pelos participantes e finalmente a participação activa, quando se ouve as propostas e ideias dos participantes e pode ou não as ter em consideração na tomada de decisão.

- No que respeita ao envolvimento que houve da população da cidadania e em concreto da população local de Trás-os-Montes, pode-se concluir que a população mostrou interesse perante a iniciativa do governo e quis conhecer os prós e contras do projecto. Também foi substancial a presença da cidadania na consulta pública do EIA, com mais de 1340 pareceres de cidadãos, recebidos durante os quatro meses de consulta pública.

Por outro lado, a população teve sempre um discurso de dependência e nunca se mostrou activa no processo. As razões responsáveis por esta falta de envolvimento activo da população, sobretudo as que os actores que se podiam identificar na posição contra a barragem, foram devidas a que: os discursos utilizados pelas organizações ambientalistas e os cientistas não estavam a considerar os interesses da população, a população viu o projecto como um potencial de desenvolvimento da região, os discursos utilizados pelos outros actores mais activos eram de alto nível científico e técnico e a consideração que tinha a população de que a sua posição ou interesse não ia ter importância no projecto, por este já estar totalmente definido.

Os pontos fracos de todo o processo participativo do projecto da barragem do Baixo Sabor se podem resumir nos sete pontos desenvolvidos nos resultados do estudo, na alinha anterior, e são: (1) só foram abertos espaços passivos, (2) a participação ocorreu no final do processo decisivo, (3) pretendia-se uma participação com alto nível técnico-científico, (4) rigidez de posição por parte do governo, (5) pouco envolvimento da população local, (6) uma abordagem muito localizada quanto à decisão sobre barragens (7) faltando considerar o problema que envolve os recursos hídricos como um problema complexo.

Um dos aspectos que se referiu no trabalho foi a dificuldade de valorizar e avaliar os processos participativos. Nesta tese fez-se uma abordagem a uma possível metodologia de avaliação do processo de participação pública, não os resultados. Conclui-se que a metodologia para a avaliação da participação que se propõe - baseada na análise dos discursos, dos espaços de participação e dos níveis de participação - poderá ser aplicada a qualquer processo para aferir a qualidade do mesmo.

Referente à actualidade da participação pública em Portugal e às linhas a seguir num futuro, destaca-se o importante papel que os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica estão a ter no envolvimento da cidadania em tudo o processo da sua elaboração. O que vai permitir que se tenha uma visão de gestão de bacias hidrográficas com os interesses da população incluídos desde o início do programa, de forma a cumprir as directrizes que indica a Directiva Quadro da Água. Referente ao PNBEPH, fica-se com a dúvida sobre como o governo português e os outros actores envolvidos no processo decisivo deste plano, vão afrontar o processo de implementação do programa e como se vai aprender dos erros cometidos no passado.

Em todo caso, considera-se que ainda é preciso mais conhecimento e vontade de implementação de mecanismos de envolvimento activo da população nos processos de decisão pública, de forma a encontrar óptimas soluções aos problemas complexos da sociedade, aproveitando o potencial de diálogo da sociedade civil.

Finalmente, para reflectir, cita-se uma declaração que Pedro Arrojo fez na *Carta de la Tierra* no 2006

*“...unir-nos para criar uma sociedade sustentável global, justifica-se no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça económica e numa cultura da paz ... unir-nos na protecção da vitalidade, diversidade e beleza da Terra...”*<sup>12</sup> *Carta de la Tierra* (Arrojo; 2006; p. 10)

---

12 “... unirmos para crear una sociedad global sostenible, fundade en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz... unirmos en la protección de la vitalidad, diversidad y belleza de la Tierra...” *Carta de la Tierra* (Arrojo, P.; 2006; p. 10)



## BIBLIOGRAFIA

Américo M. S. C. M. (2000). Agricultura e Desenvolvimento Rural em Trás-os-Montes. *Conferência proferida a convite da organização do Fórum de Trás-os-Montes e Alto Douro, Mirandela.*

ARH do Norte (2010) *Conservação da natureza e restauro da biodiversidade em articulação com a valorização energética da rede hidrográfica: Elementos para a identificação da estratégia.* ARH do Norte, I.P.

Arnstein, S. A. (1969) ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35.

Arrojo, P. (2006) Los retos éticos de la nueva cultura del agua. *Polis, revista de la universidad bolivariana.* ISSN: 0717-6554.

\_\_\_\_\_ (2009) *El reto ético de la crisis global del agua.* Relaciones internacionales, núm.12 GERI-UAM

Baptista, J. C. C. V. (2004) Sismos e Barragens: o caso da Barragem do Baixo Sabor. *Geonovas* nº 18.

Barlow, M.; Clarke, T. (2002) *Oro Azul – Las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo.* Blue Gold, 1a publicação 2002, Stoddart Publishing Co. Limited, Toronto.

\_\_\_\_\_ (2006) La protección del agua: diez principios. *Polis, revista de la universidad bolivariana.* ISSN: 0717-6554,

Barraqué, B. (1995). *As políticas da água na Europa.* Instituto Piaget: Lisboa.

Bordenave, J. D. (1983) *O que é participação.* Ed. Brasiliense, ([www.caupongji.org/wpsc2001](http://www.caupongji.org/wpsc2001))

Bryson, J; Crosby, B. C. (1992) *Leadership for the Common Good. Tackling problems in a shared-power world.* San Francisco: Jossey-Bass.

\_\_\_\_\_ (1995) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

\_\_\_\_\_ (2003) *What to do when stakeholders matter: A guide to stakeholder identification and analysis techniques*. Paper presented at the London School of Economics and Political Science.

Day, D. (1997) Citizen participation in the planning process: an essentially contested concept. *Journal of Planning Literature*, Vol. 11, N° 3, 1997. p. 421-34.

Edelenbos. J., Van Schie, N., Gerrits, L. (2009). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. Published online: *Springer Science-Business Media*: [www.springerlink.com](http://www.springerlink.com)

Fishkin, J., Luskin, R. (2008) *Deliberation and "Better citizens"*. não publicado, <http://cdd.stanford.edu/research/papers/2002/bettercitizens.pdf>

Fung, A., Wright, E.O. (2003) *Thinking about empowerment participatory governance*. Fung, A., Wrights, E.O. Editors. Deepening democracy.

Gohn, m.,g. (2005) *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. Coleção questões de nossa época: v.84

Golub, A.L. (1997) *Decision Analysis, an Integrated Approach*. John Wiley and Sons ind.

Houtzager, P., Gurza Lavalle, A. (2010) Civil Society's Claims to Political Representation in Brazil. *Springer Science business Media*.

IA (2002) *"Avaliação Comparada dos Aproveitamentos Hidroelétricos do Baixo Sabor e do Alto Côa"*. Agência Portuguesa do Ambiente.

\_\_\_\_\_ (2004). *Parecer final da "Avaliação Comparada dos Aproveitamentos Hidroelétricos do Baixo Sabor e do Alto Côa"*. Agência Portuguesa do Ambiente.

\_\_\_\_\_ *Relatório da Consulta Pública da "Avaliação comparada dos Aproveitamentos Hidroelétricos do Baixo Sabor e do Alto Côa"*. Agência Portuguesa do Ambiente.

\_\_\_\_\_ *Aditamento ao Parecer final da "Avaliação Comparada dos Aproveitamentos Hidroelétricos do Baixo Sabor e do Alto Côa"*. Agência Portuguesa do Ambiente.

\_\_\_\_\_. RNT. *Resumo Não Técnico da "Avaliação Comparada dos Aproveitamentos Hidroelétricos do Baixo Sabor e do Alto Côa"*. Agência Portuguesa do Ambiente.

INAG (2001). *Plano de bacia hidrográfica do Rio Douro – Normas Regulamentares*.

Isendahl, N., Dewulf A., Pahl-Wostl C. (2009) Making framing of uncertainty in water management practice explicit by using a participant-structured approach. *Journal of Environmental Management* 91 (2010) 844–851.

Keller, L. R., Kirkwood, W.C., Jones, N. S. (2009). Assessing Stakeholder Evaluation Concerns: An Application to the Central Arizona Water Resources System. Published online: [www.interscience.wiley.com](http://www.interscience.wiley.com)

Lopes, M. A. e Gaspar, P. (1997) Quadro legislativo da participação e consulta dos cidadãos. In: *Workshop sobre participação pública* Moura, F.; MARTINS, J. e CAEIRO, S. (Orgs.), Lisboa.

Lowry, M. B. (2009) Online public deliberation for a regional transportation improvement decision. Online: Springer.

Melo, J. J. (1997). As organizações não governamentais e a participação do público. In: *Workshop sobre participação pública*. MOURA, F.; MARTINS, J. e CAEIRO, S. (Orgs.). Anais Sobre Participação Pública. Lisboa.

Mirumachi, N., Wykt, V. (2009) *Cooperation at different scales: challenges for local and international water resources governance in South Africa*. GJ, the Geographical Journal.

Mussetta, P (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 25. Universidad Autónoma del Estado de México.

Nunes, A. (2006) *Recursos hídricos na bacia do rio Sabor: evolução recente e relações com mudanças sócio-ambientais*. Instituto de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.

PNA/INAG (2001). *Plano Nacional da Água*. Lisboa: Instituto da Água (MAOTDR).

Portilho, F. (2007) Resenha de “Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, número 064.

RECAPE (2006) - PSL, QUERCUS, FAPAS, LPN, GEOTA, SPEA, Associação Olho Vivo. *Resumo do parecer sobre: Relatório de conformidade ambiental do projecto de execução do aproveitamento hidroeléctrico do Baixo Sabor*. Plataforma Sabor Livre.

Rocha, R. A. (2002) Participação pública nos planos de ordenamento de albufeiras e nos planos de bacia hidrográfica. In: VIº Congresso da água. Porto.

Sanders. (1997) Against deliberation. *Polit. Theory* 25(3), 347-376

Semeraro, G. (1999) *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Serra, P.C. (2003) Política da água em Portugal. In: MARQUES, V. S. (Coord.). *O desafio da água no século XXI*. IPRIS/Editorial Notícias, Lisboa

Stevens, M. R., Berke, P. B., Song, Y. (2009). Public Participation in Local Government Review Proposals in Hazardous Locations: Does it Matter, and What Doof Development Local Government Planners Have to Do with It? Published online: *Springer Science-Business Media*.

Touraine, A. (1996) *O que é democracia*. Petrópolis. RJ: Vozes.

Tréllez S. E. (2006). Educación ambiental y sustentabilidad política: democracia y participación. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, año/vol. 5, número 014.

Vargas, R. (2006) Cultura y democracia del agua. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, año/vol. 5, número 014.

Vasconcelos, L. (2001) New forums out of sustainability - recent trends at the local level. In: *The 1<sup>st</sup> world planning schools congress ACSP-AESOP APSA-ANZAPS*.

\_\_\_\_\_ (2004) Gestão participada da água – uma experiência para promover a integração da informação. In: *IV Congreso Ibérico de gestión y planificación del agua*, Ciencia, técnica y ciudadanía, claves para una gestión sostenible del agua. Turtosa.

\_\_\_\_\_ (2007) *Participatory and River Basin Managment. Exchange of expeiencies from Brazil, Portugal and Germany*. G. Gunkel and M. Sobral (eds.)

Vasconcelos, L.; Marques, M. J.; Martinho, G.(2005) Public Participation in waste Management – overcoming ingrained myths. In: *X international waste management ans lansfill symposium*. Sardinia.



Veiga, B. G. A. (2007) *Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França*, tese de doutoramento, repositório da Universidade Nova de Lisboa (RUN).



## **APÊNDICE**

### Actores do processo da barragem do Baixo Sabor (1993/2010)

No seguinte trabalho faz-se uma abordagem, identificação e avaliação dos actores, seus interesses e percepções no processo de participação/discussão pública da construção da barragem de Alqueva. Para tal foram pesquisados vários artigos, notícias, reportagens e afins, que demonstram a opinião de vários sectores como o político, social, ambiental, agrícola e económico.

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
—	Carlos Tavares	Ministro de economia	Construção da barragem do Baixo Sabor	Favor	“já se perdeu muito tempo e que, mesmo assim, a barragem só começará a funcionar em 2010 ou 2011” 2004-06-02 JN  “haverá um fundo de compensação, que servirá, nomeadamente, para construir infra-estruturas que valorizarem ambientalmente a zona junto à barragem ou para ajudar a desenvolver as comunidades locais”  JN 2004-06-16	Dominante
—	Arlindo Cunha	Ministro do Ambiente	—	Favor	—	Dominante
Plataforma Sabor Livre	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor	Contra	A Plataforma está disposta a "levar até às últimas consequências" a sua posição JN 2004-06-15	Resistência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
Instituto de Conservação da Natureza (ICN)	–	–	Evitar a construção da barragem do Baixo Sabor e também a do Alto Côa	Contra	"entre as três alternativas em estudo (Baixo Sabor, Alto Côa e "alternativa zero"), se deveria optar por não construir nenhuma barragem", "não existem hipóteses legais para se optar pela alternativa do Baixo Sabor, uma vez que a legislação nacional, transposta de uma directiva comunitária sobre a Rede Natura e Zonas de Protecção Especial (ZPE), é taxativa ao impedir a construção dum projecto quando haja outra alternativa de localização com menor impacte ambiental." (referência a Abril do 2004) 2005-07-03 JN	Resistência
–	Aires Ferreira	Presidente da Câmara de Moncorvo	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento do país.	Favor	"satisfeito com a posição "correcta e corajosa" do Ministério do Ambiente", "'Temos que aceitar a decisão tomada politicamente" 2004-06-16 JN	Dependência
–	Armando Lopes	Figueira de Castelo Rodrigo	Ter a barragem no Alto Côa	Contra		
QUERCUS	Francisco Ferreira	–	Desenvolvimento sustentável do país, evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor	Contra	"vai contra o que se pretende do desenvolvimento sustentável do país", "a ter de construir, deveria ter avançado a alternativa (Alto Côa), por ser menos gravosa para o ambiente." 2004-06-16 JN "a decisão de construir a barragem do Baixo Sabor como o aspecto mais negativo de 2004, em termos ambientais" 31-12-2004 JN	Resistência
O Partido Ecologista "Os Verdes"	Manuela da Cunha	–	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor.	Contra	"inadmissível" a decisão do Governo, acusando-o de "se curvar perante os poderosos lóbis económicos" 2004-06-16 JN	Resistência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
—	—	Autarcas dos concelhos de Torre de Moncorvo, Alfândega da Fé, Mogadouro e Macedo de Cavaleiros.	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"surjam melhorias para toda a região envolvida, graças ao plano de valorização ambiental anunciado pelo Governo e à melhoria das acessibilidades, nomeadamente através do IC5 e do IP2" 2004-06-17 JN	Dependência
—	Aires Ferreira	Edil de Moncorvo	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"a partir de agora, poderá haver condições para criar um quadrilátero que faça do Nordeste Transmontano a 'cereja no bolo' em Portugal, em termos de turismo da natureza" 2004-06-17 JN	Dependência
—	Beraldino Pinto	Autarca de Macedo	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	—	Dependência
—	António Ribeiro	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Manter a Santuário de São António sem ser submerso.	Contra	"o povo tem "muita amizade" ao santo, pelo que não gostaria da barragem feita, porque o vai submergir" 2004-06-17 JN	Resistência
—	—	Edil de Alfândega	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"vai ser colocado pedra a pedra noutro local a definir pelas populações de Sardão e Parada" 2004-06-17 JN	Dependência
Comissão Europeia	Margot Wallstrom	Comissária europeia do	Assegurar que a barragem do	Sem posição	"O nosso papel neste caso é assegurar que a barragem não viola as leis comunitárias e que	Dominante

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
		Ambiente	Baixo Sabor não viola as leis comunitárias		o critério da protecção da natureza foi seguido e isso será perguntado a Portugal" 2004-06-24 JN	
—	António Ruas	Presidente da Câmara de Pinhel (onde tinha que ir a barragem do Alto Côa)	Quer a barragem do Alto Côa	Contra	"Mais uma vez fomos preteridos em relação a outras regiões" (faz referência a declarações feitas em Julho) 31-12-2004 J	Dependência
Liga da Protecção da Natureza	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor e evitar a privatização da água.	Contra	"Queremos um debate sobre passagem da gestão das águas para mãos de privados, a revitalização dos conselhos de bacia dos rios e um compromisso dos partidos sobre a paragem da construção das barragem de Odelouca e do Sabor." 23-01-2005 JN	Libertador
Plataforma Sabor Livre	Helena Freitas	Membro	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor e evitar a privatização da água.	Contra	"a EDP pretende conseguir de forma encapotada financiamento para a construção deste empreendimento, alegando mais-valias que não existem" 12-02-2005 JN	Resistência
Plataforma Sabor Livre	José Teixeira	Membro	Melhorar a eficiência energética do país e evitar a construção de novas barragens. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"Portugal é o país com menor eficiência energética na Europa dos 15. Não precisamos de aumentar o consumo para aumentar a produção, temos é de aproveitar melhor a energia", "necessário medir os impactes da aplicação das energias alternativas, em especial as grandes barragens. Não precisamos de construir mais barragens, tem é que existir uma eficiência de gestão das já existentes" 25-02-2005 JN "a construção daquela barragem será um crime ecológico que nem em termos de capacidade de produção de energia eléctrica se justificará, pois representaria apenas cerca de 5% das	Libertador

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
					necessidades energéticas de Portugal", "O Sabor é o único rio selvagem da Europa" 2005-07-03 JN	
Plataforma Sabor Livre	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"os impactes significativos na vegetação e na fauna a construção inundaria um troço de 45 quilómetros de um rio ainda em estado natural e a albufeira criada eliminaria cerca de metade da área classificada pela Comissão Europeia como Rede Natura e ZPE. Os impactes dessa submersão sobre a vegetação afectariam "de modo brutal" espécies, comunidades e habitats raros e extremamente relevantes. A fauna também sofreria efeitos negativos em espécies protegidas como a rã-ibérica, o cágado-mediterrânico, a cegonha-negra e várias aves de rapina; também o lobo e a lontra veriam os seus habitats afectados e desapareceriam muitas zonas de refúgio de várias espécies de morcegos." 2005-07-03 JN	Resistência
Plataforma Sabor Livre	Helena Freitas	Responsável pela queixa à Comissão Europeia	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor	Contra	"a barragem do Baixo Sabor está condenada"	Resistência
CE	Stavros Dimas	Comissário europeu do Ambiente	Assegurar que a barragem do Baixo Sabor não viola as leis comunitárias	Sem posição	"efeitos [ambientais] negativos significativos, mau grado a existência de soluções alternativas, faltou às obrigações que lhe incumbem", "as razões invocadas pelas autoridades portuguesas, na fase de pré-contencioso, para justificar o projecto não são válidas", "as autoridades portuguesas não avaliaram adequadamente". 2005-011-09 JN	Dominante



<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
					"se estava na iminência de ocorrer "um conjunto de ilegalidades" 2005-11-10 JN	
—	Paulo Santos	Docente da Faculdade de Ciências do Porto e presidente do Fapas (Fundo Para a Protecção dos Animais Selvagens)	Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"Orio Sabor é um património europeu, protegido na Rede Natura 2000" 2005-11-10 JN	Resistência
—	Aires Ferreira	Autarca de Torre de Moncorvo	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"Queremos ser parte activa e não só agentes que pressionam o Governo", "caso a barragem não avance, vamos avançar com uma acção judicial com vista a obter uma compensação para as populações das localidades banhadas pela albufeira de 400 mil euros anuais" JN 2005-11-23	Resistência
EDP	Álvaro de Sousa	Director de desenvolvimento	Construir a barragem do Baixo Sabor só se existe financiamento comunitário	Favor	"o projecto é essencial para o plano hidroeléctrico português, por se tratar de energia não poluente", "não nos questionamos construir a barragem sem financiamento comunitário, porque se deve avaliar o projecto de acordo com a decisão comunitária" 2005-11-23	Dominante
—	Rui Nuno Baleiras	Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional	Construir a barragem do Baixo Sabor, embora não existir financiamento comunitário. Cumprir todas as regras e directivas comunitárias	Favor	"que a barragem do Baixo Sabor venha a ser construída sem recurso a fundos comunitários não está excluído e poderá vir a ser uma realidade, desde que cumpridas todas as regras e directivas comunitárias, nomeadamente, no que toca às questões ambientais" 2005-12-07 JN	Dominante

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
PS	—	—	—	—	Enquanto esteve na oposição foi contra a posição de avançar com a construção da barragem do Baixo Sabor	Dominante
PS	José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa	Primeiro-ministro	Seguir com os grandes projectos do país. Não causar instabilidade no país.	Favor	"justifica a decisão do governo com a necessidade de dar continuidade aos grandes projectos e de não causar instabilidade.", "Um dos nossos problemas é os grandes projectos estarem sempre a mudar em função das mudanças de Governo" 2005-12-23 JN	Dominante
Quercus	Hélder Spínola	Presidente da associação	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor	Contra	"a construção da barragem no Baixo Sabor vai abrir um confronto; entre o Executivo nacional e a Comissão Europeia, que já se mostrou contrária a realização da obra.", "a construção da barragem vai pôr em causa habitats e várias espécies e ocupar um espaço incluído na Rede Natura 2000" 2005-12-23 JN	Resistência
—	Arlindo Cunha	Ministro de ambiente no 2004	Construir a barragem do Baixo Sabor. Reduzir as emissões de dióxido de carbono	Favor	"todas as barragens têm impactes negativos nos ecossistemas locais, mas a obra têm vários impactes positivos: a necessidade de o país produzir, até 2010, 39% da sua energia com base em renováveis e de reduzir as emissões de dióxido de carbono; a oportunidade de regularizar o Douro e controlar as cheias; e ter uma barragem com capacidade de armazenamento, para evitar a dependência hídrica de Espanha." JN 2006-01-18	Dominante

Plataforma Sabor Livre	—	—	—	—	"o Governo de ter "escondido" uma alternativa à barragem do Baixo Sabor na foz do rio Tua, onde agora se prepara para construir um novo empreendimento." 2006-01-14	Resistência
------------------------	---	---	---	---	---	-------------

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
—	Nunes Correia	Os ministros do Ambiente e da Agricultura	Construir a barragem do Baixo Sabor para a prevenção de novas situações de escassez de água	Favor	"medidas estruturais" a prevenção de novas situações de escassez". JN 2006-01-18	Dominante
	José Ribeiro	Secretário da Junta de Freguesia de S. Mamede de Ribatua	Defende também a navegabilidade do rio Sabor, caso a barragem para ali projectada venha a ser construída.	—	—	Dependência
—	AMBS	—	O objectivo é lutar pela construção da barragem do Baixo Sabor e participar na gestão do Fundo Ambiental previsto na Declaração de Impacte Ambiental.	—	—	—

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
PSL	José Teixeira	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor. Dialogar	Contra	"a plataforma está disponível para dialogar com a associação de municípios, como sempre foi manifestado, mas sempre no sentido de viabilizar e dinamizar um vale do rio Sabor sem barragem.", "já que todos os estudos da comunidade científica nacional se têm manifestado contra a construção da barragem, devido aos valores ambientais da região do Baixo Sabor". JN 2006-06-30	Libertador
EDP	António Mexia	O presidente executivo da EDP	Aproveitar mais o potencial hídrico do país. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	Portugal "aproveita apenas 58% do seu potencial hídrico", enquanto Espanha aproveita 78%. O aproveitamento de um terço do potencial restante, disse, equivaleria, em termos de emissões poluentes (CO2) de centrais a gás, carvão, ou fuel, a "tirar três milhões de automóveis da rua" JN 2006-09-15	Dominante
—	Aires Ferreira	Presidente da Câmara de Moncorvo	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"O Sabor está seco e isso tem impacto na fauna e na flora, mas esses assuntos foram abordados muito levemente no Estudo do Impacto Ambiental" JN 2006-09-25	Dependência
—	Nunes Correia	Ministro do Ambiente	Construção da barragem do Baixo Sabor. Mitigar os impactos negativos no ambiente.	Favor	"este governo entendeu reassumir o reconhecimento de interesse público da barragem", "Pode fazer duplicar o valor da energia produzida pela eólica", há problemas ambientais que "podem ser mitigados e compensados" JN 2006-10-13	Dominante
—	Hélder Spínola	Dirigente da Quercus	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor.	Contra	as afirmações do ministro fazem parte de uma estratégia do Governo para "contornar" questões levantadas sobre projectos com impacto negativo no ambiente, tal como	Resistência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
			Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.		aconteceu no litoral alentejano JN 2006-10-13	
—	João Teixeira	Presidente da Câmara de Murça	—	—	"é o único autarca que tem defendido os interesses dos seus munícipes".	Dependência
—	—	Os eurodeputados portugueses no Parlamento Europeu	—	—	pediram ao comissário do Ambiente um parecer favorável da Comissão Europeia sobre a construção da barragem do Baixo Sabor JN 2006-11-08	Dominante
PSL	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	Entregou à Comissão de Ambiente da União Europeia um manifesto com 350 assinaturas contra a construção da barragem do Baixo Sabor, rio "é o último selvagem da Europa" JN 2006-12-14	Libertador
<i>BirdLife International</i>	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"inequivocamente os impactos gravosos sobre os valores ambientais" que a construção da barragem provoca JN 2006-12-14 também juntou firmas junto PSL	Libertador
EDP	António Castro	—	Aproveitar mais o potencial hídrico do país. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	"A capacidade eólica exige capacidade hídrica para garantir estabilidade na rede e evitar apagões" JN 01-02-2007	Dominante

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
Plataforma Sabor Livre	José Teixeira	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	um rio de águas rápidas, como é o Sabor, pode ser aproveitado para uma série de iniciativas ligadas ao desporto de aventura e chamando a atenção para o facto de se tratar de um ecossistema que é um " verdadeiro museu vivo" JN 3-3-2007 "o Sabor tem qualidades excepcionais para a turismo de qualidade em contacto com a natureza" 11-03-2007	Libertador
Aldeia	—	Associação de desenvolvimento local	—	—	—	—
	Severino Machado	Residente em Lagoa		Favor	"Nós precisamos é de água para regar os terrenos. Isto aqui é só fragas que não fazem falta a ninguém" JN 11-03-2007	Dependência
EDP	António Mexia	O presidente executivo da EDP	Aproveitar mais o potencial hídrico do país. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	"Se o projecto for "chumbado", a decisão deverá ser irreversível. Se aprovado, segue-se a candidatura a fundos europeus. A EDP nunca tinha admitido fazer a barragem sem apoios comunitários." JN 21-03-2007	Dominante
—	—	Devotos de Santo Antão da Barca	Proteger o padroeiro das águas da projectada barragem do Sabor.	Contra	O santuário ficará submerso pela albufeira, o que gerou alguns receios dos "crentes"	Resistência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
Ecotopia	João Lopes	Organizador	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	Um atentado ambiental àquele que consideram o "último rio selvagem da Europa" JN 06-07-2007 Ecotopia mobilizou jovens da Europa a favor da preservação do rio	Libertador
European Rivers Network	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"Necessidade de manter aquele rio na sua forma natural já que é considerado como o último rio selvagem português	Resistência
Coagret	Pedro Couteiro	Coordenador da organização	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"A região do vale do Sabor tem vários elementos únicos, a nível de fauna e flora, já identificados pela comunidade científica. Com a construção da barragem do Baixo Sabor os valores ambientais da região seriam praticamente destruídos JN 16-07-2007	Resistência
EDP	António Mexia	Presidente do concelho de administração	Aproveitar mais o potencial hídrico do país. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	"Fica demonstrado que é possível conciliar o crescimento com o meio ambiente, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, em linha com os princípios que temos vindo a defender" JN 29-08-2007	Dominante
	Manuel Pinho	Ministro da Economia	Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	"Foi uma vitória para Portugal, para os portugueses e para o Governo" JN 30-08-2007	Dominante

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
—	Nunes Correia	Ministro de ambiente	Construção da barragem do Baixo Sabor. Mitigar os impactos negativos no ambiente.	Favor	"em quase dois anos de trabalho, procurámos mostrar à Comissão Europeia que, apesar dos prejuízos ambientais, o nosso esforço foi dirigido para a minimização desses prejuízos e a sua compensação, para que, num balanço global, não ficássemos a perder" JN 30-08-2007	Dominante
O Partido Ecologista "Os Verdes"	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	O Sabor "é um rio que pelo seu valor natural e histórico deverá ser preservado e não alvo de uma intervenção irreversível com perda de património que é de todos", "falta de estratégia e de visão de futuro" por "privilegiar a construção de grandes infra-estruturas com avultados impactes económicos, sociais e ambientais" JN 30-08-2007	Libertador
—	José Sócrates	O primeiro- ministro	Apostar pelas energias renováveis. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	"As energias eólica e hídrica como a aposta nacional para o futuro, apontando a barragem do Baixo Sabor como "a decisão política mais simbólica nesta matéria" 31-08-2007	Dominante
Confederação da Indústria Portuguesa (CIP)	Francisco Van Zeller	Presidente da confederação	Apostar pelas energias renováveis. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	"O Governo não só cumpre o que, em devido tempo, estabeleceu como objectivos nacionais para a promoção das energias renováveis e para o melhor aproveitamento dos recursos nacionais, como o faz no sentido certo" 31-08-2007	Dominante
—	António Pinto	Agricultor 71 anos da aldeia da Cardanha	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"A mim, que me importa dos terrenos", "a barragem faz falta para tudo" JN 31-08-2007	Dependência



<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
—	Artur Gouveia	Agricultor da aldeia da Cardanha	Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"cansado de ver a água correr para sul, onde não faz falta, enquanto nós ficamos a ver navios", Os amendoais e olivais estão cada vez mais abandonados e o fruto "fica por apanhar, porque o pessoal é pouco e não dá para a despesa", afirmou, referindo-se ao despovoamento que afecta o Nordeste Transmontano. JN 31-08-2007	Dependência
—	Aires Ferreira	Presidente da câmara de Torre de Moncorvo e presidente da associação dos municípios do Baixo Sabor	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	a barragem já é "um benefício tão grande" que nem precisam de mais compensações. "Só se é compensado quando há alguma coisa que nos prejudique e a barragem não nos prejudica" JN 02-09-2007	Dependência
—	António Garcia	—	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"Por causa de um pássaro ou de uma cobra não faziam a obra? Quem cá vive é que sabe e tem de ter trabalho!" JN 02-09-2007	Dependência
—	Moisés Rodrigues	Mourador de Felgar	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"os benefícios compensam os prejuízos" e que algumas propriedades até ficarão "valorizadas" por ficarem mais próximas da água. JN 02-09-2007	Dependência
—	Carlos Guerra	Director regional de agricultura do Norte	Construção de uma nova barragem para rega	?	"A construção do aproveitamento hidroeléctrico do Baixo Sabor, torna desnecessária a construção de uma barragem para regadio agrícola em Vilar Chão, Alfândega da Fé. JN 02-09-2007	Dependência
Coordenadores dos Afectados	Pedro Couteiro	Presidente desta organização	—	—	"uma sindicância à actuação das presidências do Instituto de Conservação da Natureza e da	Resistência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
por Grandes Barragens e Transvases COAGRET					sua tutela, nos últimos 12 anos, no que diz respeito ao dossiê da rede Natura 2000, em particular no caso do Baixo Sabor, pelo facto de os últimos quilómetros do rio estarem fora desta figura de protecção, coincidindo com o local de implementação dos paredões da barragem". JN 23-03-2008	
—	Rui Cortes	Professor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD)	—	—	—	Resistência
PSL	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"mostrar, uma vez mais, que (a PSL) acredita que a valia natural única e excepcionais potencialidades para um turismo de qualidade de contacto com a natureza desta área justificam em pleno a sua conservação isenta de barragens" JN 24-04-2008	Resistência
—	Bloco de Esquerda (BE)	—	Suspensão das barragens de Foz Tua, Fridão e Baixo Sabor	Contra	"recue na decisão de construção das barragens de Foz Tua, Fridão e Baixo Sabor", "suspenda todos concursos de concessão das barragens" previstas no Plano Nacional de Barragens de Elevado Potencial Hidroeléctrico (PNBEPH) "até estarem concluídos os processos de avaliação de impacte ambiental" JN 29-04-2008	Libertadora
—	Nunes Correia	Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e das Cidades	Apostar pelas energias renováveis. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	A importância estratégica do Sabor é permitir uma reserva de água, armazenando caudais para bombear quando os caudais naturais são menores, e potenciar a cascata hidroeléctrica. JN 25-06-2008	Dominante

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
—	Manuel Pinho	Ministro da economia	Apostar pelas energias renováveis. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	a estratégia energética do governo, com aposta nas renováveis, vai permitir poupar 880 milhões de euros por ano em combustíveis fósseis. JN 30-06-2008	Dominante
—	José Sócrates	O primeiro-ministro	Apostar pelas energias renováveis. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	"Os ambientalistas que contestam a construção da barragem do Baixo Sabor não têm razão e que o tempo de discordar já passou, sendo agora momento de construir", "investimento ambiental da maior importância, pois significa um contributo para reduzir o aquecimento global e para melhorar o ambiente global." JN 30-06-2008	Dominante
Coagret	Pedro Couteiro	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor. Preservar a arte rupestre encontrado na área inundada pela barragem.	Contra	"o levantamento da arte rupestre daquela área não é feito de forma rigorosa, nem o levantamento antropológico da ermida do Santo Antão da Barca, local de culto muito respeitado pelas populações da área circundante", "não é aceitável o facto de terem sido elaborados três Estudos de Impacte Ambiental e que, das três vezes que alguém se debruçou sobre aquela zona e o seu património natural e arqueológico, nunca encontrou figuras de arte rupestre de relevo, a não ser alguns exemplares dispersos" JN 07-09-2008	Resistência
—	Angélica Bastiana.	Moradora de Souto	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	"Eu não tenho dúvidas, com a construção da barragem, aqueles lugares vão ter aproveitamento turístico devido a beleza da paisagem e à sua calma"	Dependência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
PSL	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"A EDP está a desobedecer a ordens do tribunal ao não parar as obras na barragem do Baixo Sabor, depois do Tribunal Administrativo do Circulo de Lisboa ter emitido um despacho "que determina a suspensão imediata das obras e a suspensão provisória da validade da declaração de impacte ambiental (DIA)" JN 12-12-2008	Resistência
PSL	Paula Chaínho	Representante da PSL	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"É um "erro muito grave" construir uma barragem que "destrói um importante património natural", impedir a construção de uma barragem no rio Sabor, que se baseiam na "caducidade da Declaração de Impacte Ambiental (DIA)". JN 12-12-2008 uma situação de "especial urgência", uma vez que as terraplenagens entretanto iniciadas poderiam "destruir, de modo irreversível, muitos habitats e espécies protegidas" JN 10-01-2008	Resistência
—	Orlando Borges	O presidente do INAG (Instituto Nacional da Água)	Construir a barragem do Baixo Sabor	Favor	"a questão levantada pelos ambientalistas não faz sentido" JN 09-01-2009	Dominante
PSL	—	—	Melhorar a eficiência energética do país e evitar a construção de novas barragens. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"A Plataforma lamenta esta decisão do tribunal, a qual, dando luz verde à continuação imediata das obras, contribui para a criação de mais uma situação de facto consumado, com lesões irreversíveis para habitats e espécies protegidas em plena Rede Natura 2000", "não descarta a possibilidade de, no processo principal, as ilegalidades apontadas virem a ser julgadas procedentes, designadamente as relacionadas com o facto do projecto estar sustentado numa Declaração de Impacte Ambiental que é uma nulidade", "O mesmo	Resistência

Empresas/ Representantes	Actores	Categorização	Interesses e Valores	Posição	Argumentos / Citações	Tipo de discurso
					investimento, se fosse aplicado em medidas de conservação da energia, permitiria poupar pelo menos dez vezes a electricidade que o Baixo Sabor irá produzir" JN 28-01-2009	
—	José Sócrates	Primeiro-ministro	Combater a crise. Construir a barragem do Baixo Sabor.	Favor	"A barragem do Sabor é um exemplo para combater a crise", "Estas barragens dão oportunidades de actividade a fundamentalmente pequenas e médias empresas, àquilo que é a economia local e regional. São essas empresas que vão ter oportunidades. Por isso estes investimentos, sendo importantes para o futuro de Portugal, vêm na melhor altura para dar oportunidades de emprego aos portugueses e de actividade às empresas" JN 17-02-2009	Dominante
—	António Brito	Presidente da Administração da Região Hidrográfica do Norte de Portugal (ARH)	—	—	"Os novos aproveitamentos hidro-eléctricos na bacia do Douro "trazem um conjunto de problemas" JN 29-04-2009	—
—	Adriano Bordalo e Sá	Investigador do Instituto de Biociências Médicas Abel Salazar da Universidade do Porto	—	—	—	—
—	António Gato	O responsável pela <i>Confederación Hidrográfica del Duero</i>	Manter o estado ecológico dos rios da bacia hidrográfica do Douro	—	Declarado como "zona sensível" todas as barragens do troço internacional do Douro JN 29-04-2009	Dependência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
—	Rui Cortes	Investigador da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	Manter o bom estado ecológica do rio Sabor	Contra	"Erosão das margens, salientando como factores preocupantes "a utilização de embarcações de maior calado para subir e descer o rio, e as maiores velocidades praticadas" JN 29-04-2009	Resistência
—	Os alunos da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD)	—	—	—	Debate sobre o impacto das novas obras públicas no desenvolvimento desta região	—
PSL	—	—	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	"pedimos a PE que não atribua fundos estruturais" à construção da barragem e que "vele por que as autoridades portuguesas suspendam o projecto" até satisfazerem as condições previstas para conservação da natureza.	Resistência
Comissão Europeia	—	—	Arquivar a queixa dos ambientalistas	—	—	—
—	Nunes Correia	Ministro do ambiente	Construção da barragem do Baixo Sabor. Mitigar os impactos negativos no ambiente.	Favor	"As mais-valias da barragem com as medidas de mitigação muito exigentes em termos ambientais, permitem um balanço muito positivo da barragem" 15-09-2009	Dominante
—	Ramiro Relhas	Pescador Foz do Sabor,	Manter o estado ecológico (os	Contra	" Antes da construção das barragens no Douro, havia peixe de outras espécies, o rio corria	Dependência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
			peixes) no rio Sabor.		mais baixo, o que permitia a pesca de enguia, sável, lampreia ou tainha, agora aparecem pouco. Quem sabe que vai acontecer agora com a nova barragem..." JN 24-09-2009	
—	Joaquin Pinto	Pescador	Manter o estado ecológico (os peixes) no rio Sabor.	Contra	“É uma pena que se façam estas coisa”, “que é um crime é minha opinião” Sabor da despedida	Resistência
PSL	Bárbara Fráguas	Membro PSL	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	“podem-se encontrar no rio Sabor espécies de água corrente de grande valor e em perigo, que vão desaparecer com a barragem, por exemplo a Verdina do Norte” Sabor da despedida	Resistência
	Rui Cortés	Hidrobiólogo UTAD	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	“O objectivo de muitas das barragens que vão se construir na actualidade é de tirar o máximo benefício das eólicas, sem ter consideração suficiente no ambiente” Sabor da despedida	Resistência
EDP	Luís Lopes Santos	Director de projecto da barragem do Sabor	Construção da barragem do Baixo Sabor.	Favor	“É uma grande reserva estratégia de água e energia” Sabor da despedida	Dominantes
—	Paulo Freitas	Comissão de festas de São António da Barca	Incrementar o preço dos terrenos submersos	?	“1,75 euros por metro quadrado não é o valor real do terreno, para nós vale muito mais” Sabor da despedida	Resistência
—	Paulo Santos	Comissão de acompanhamento	Melhorar a qualidade da	Contra	“Uma campanha que diz que a biodiversidade vê-se favorecida pelas barragens é um facto	Resistência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
		s das obras do Baixo Sabor	informação que chegas as pessoas		científico errado, EDP esta a enganar aos portugueses” Sabor da despedida	
—	Francisco Alvares	Projecto conservação do lobo ibérico	Evitar a construção da barragem. Conservar a espécie do lobo ibérico	Contra	“O Sabor é um cenário óptimo para o lobo ibérico. Este consegue, durante o verão, passar de uma margem para a outra, o que lhe permite grande mobilidade, a qual vai se ver extremamente reduzida com a albufeira.” Sabor da despedida	Resistência
—	António Luís Crespi	Eng. Biológica e Ambiental UTAD	Evitar a construção da barragem. Desacreditar o benefício das medidas compensatórias	Contra	“Nós não podemos recuperar uma história de milhões de anos com unas simples medidas compensatórias” Sabor da despedida	Resistência
—	Luís Tibério	Economia Espaço Rural UTAD	Criar investimentos nos meios rurais	Favor	“Qualquer investimento é bem-vindo para zonas deprimidas, não podemos estar a pensar que algo selvagem e assim vamos querer mantê-lo” Sabor da despedida	Dependência
—	José Pereira	Inst. Português de Arqueologia	Evitar a construção da barragem. Preservar as obras arqueológicas do vale do Sabor.	Contra	“Existe uma gravura rupestre do paleolítico com mais de 20.000 anos!”	Resistência
—	João Baptista	Geólogo UTAD	Evitar a construção da barragem	Contra	“Existe uma falha activa na zona de construção da barragem, com um alto potencial de risco”	Resistência
—	Isabel Rosmaninho	Elaboração do relatório de consulta pública	—	—	—	—
Olho Vivo	—	—	—	Contra	—	Resistência



<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
	Rita Candeias	Colaboração na elaboração do relatório de consulta pública	–	–	–	–
APREN	–	–	Crescimento das energias renováveis em Portugal	Favor	–	Resistência
LOUSAVERDE	–	–	Evitar impactes no clima, na economia e no meio ambiente da região	Contra	–	Resistência
A PANDORA	–	–	Que se inverta noutros tipos de energia alternativa, como a eólica e a biomassa Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	–	Resistência
Núcleo de Estudo e Protecção do Ambiente (NEPA) da UTAD	–	–	Evitar a barragem do Baixo Sabor e encontrar alternativas.	Contra	–	Libertador

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
Associação de Desenvolvimento Local, Rural e Cultural de <i>Cidadelhe</i> (ADERCI)	–	–	Construção da barragem do Baixo Sabor. Desenvolvimento da região trasmontana.	Favor	–	Dependência
Projecto Arqueológico da Região de Moncorvo	–	–	–	–	–	–
Comissão Nacional da UNESCO	–	–	Evitar uma barragem no Côa para evitar possíveis danos ao Parque Arqueológico criado no vale do Côa	Favor	–	Dependência
TurSabor – Empreendimentos Turísticos, Lda	–	–	Evitar a construção da barragem do Baixo Sabor e preservar uma região de características únicas	Contra	–	Resistência
A.J. Pinto, SA	–	–	Evitar a construção da barragem do Baixo Sabor e manter a identidade das várias gerações de habitantes dos concelhos	Contra	–	Resistência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
—	Aníbal Traça de Almeida	Prof. Catedrático da Universidade de Coimbra (departamento de Electrotecnia)	Construir a curto prazo uma grande albufeira para garantir a fiabilidade do sistema electroprodutor nacional	Favor	—	Dependência
—	Mila Simões de Abreu	Professora na UTAD	Evitar a construção da barragem do Baixo Sabor e preservar o património cultural da região	Contra	—	Resistência
—	João Alexandre Cabral	Professor na UTAD	Evitar a construção de uma barragem no rio Sabor. Preservar o bom estado ecológico único do rio Sabor.	Contra	—	Resistência
—	Xerado Pereiro	Prof. Doutor de Antropologia Aplicada ao Desenvolvimento na UTAD	Evitar a construção da barragem do Baixo Sabor	Contra	“antes de construir qualquer outro empreendimento deveria-se fazer estudos sociais, culturais e económicos das barragens” “é necessário pensar os custos de um determinado modelo de crescimento económico em relação ao Ambiente e às Culturas, para não comprometer um futuro viável para todos.”	Resistência
—	João Carlos Vieira Baptista	Professor de Geologia na UTAD	Evitar a construção da barragem do Baixo Sabor Acréscantar no	Contra	—	Resistência

<b>Empresas/ Representantes</b>	<b>Actores</b>	<b>Categorização</b>	<b>Interesses e Valores</b>	<b>Posição</b>	<b>Argumentos / Citações</b>	<b>Tipo de discurso</b>
			EIA uma caracterização neotectónica e sismotectónica			
—	Maria Elisa Preto Gomes	Professora na UTAD	Preferência pela construção de mini-hídricas	Contra	—	Resistência